

**Desafíos Comerciales en Paraguay como País  
Mediterráneo:  
Un Diagnóstico del Crecimiento de las  
Exportaciones, Competitividad y MERCOSUR**

**25 de Junio de 2009**

**Unidad de Gestión de Sector PREM  
Región Latinoamérica y el Caribe**

**Documento del Banco Mundial**

**EQUIVALENTES CAMBIARIOS**  
Unidad cambiaria – guaraní de Paraguay (PYG)

**TIPO DE CAMBIO**  
US\$ = PYG 5.035

**EJERCICIO**  
1 de enero – 31 de diciembre

Vice Presidente	Pamela Cox
Director de País	Pedro Alba
Director de Sector	Marcelo Giugale
Economista Principal	James Parks
Gerente de Sector	Rodrigo Chaves
Gerentes de Proyecto	Julio Revilla y Jasmin Chakeri



## ABREVIACIONES Y SIGLAS

AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
AGT	Aeropuerto Guaraní de Ciudad del Este
AFD	Agencia Financiera para el Desarrollo
AIS	Sistema de Identificación Automático
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ANNP	Administración Nacional de Navegación y Puertos
ASU	Aeropuerto Silvio Pettrossi de Asunción
AZPA	Azucarera Paraguaya
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CEPEX	Centro de Promoción de las Exportaciones
AEC	Arancel Externo Común
CMC	Consejo del Mercado Común
CNIME	Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación
COMTRADE	Base de datos de Estadísticas de Commodities
IPCCPI	Índice de Precios al Consumo
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil
DINATRAN	Dirección Nacional de Transporte
DMM	Dirección de Marina Mercante
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
EU15	Grupo de los primeros 15 países de la Unión Europea
FGD	Fondo de Garantía de Depósitos
TLC	Tratado de Libre Comercio
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
GMC	Grupo de Mercado Común
RH	Recursos Humanos
SA	Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
OMI	Organización Marítima Internacional
INTN	Instituto Nacional de Tecnología y Normalización
IOS	International Organization for Standardization
TI	Tecnología de la Información
KDK	<i>Knocked Down Kits</i> (kits de ensamblaje)
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LAP	Líneas Aéreas Paraguayas
IMB	Ingreso medio-bajo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MP	Mediano plazo (entre 1 y 3 años)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
NCM	No-Mercado Común
MNA	Medidas no arancelarias

OTRI	Índice General de Restricción Comercial
PETROPAR	Petróleos Paraguayos
PTI	Parque Tecnológico Itaipú
RAN	Régimen Automotor Nacional
REDIEX	Red de Inversiones y Exportaciones
RTU	Régimen de Tributación Unificada
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Animal
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SETAMA	Secretaría de Transporte del Área Metropolitana
SFN	Servicio Nacional Forestal
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
EE	Empresas Estatales
STP	Secretaría Técnica de Planificación
SUAE	Sistema Unificado de Apertura de Empresas
TAM	Transporte Aéreo de MERCOSUR
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
TRQ	Arancel-cuota ( <i>trade rate quota</i> )
UAGA	Unidad de Auditoría de Gestión Aduanera
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
VUE	Ventanilla Única de Exportación
BM	Banco Mundial
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio

## **RECONOCIMIENTOS**

Este estudio fue preparado por un equipo encabezado por Julio E. Revilla y Jasmin Chakeri (LCSPE), y conformado por Elizabeth Ruppert Bulmer (LCSPE), Catalina Delgado (LCSPE), Sean Lothrop (Consultor), Marco Arena (LCSPF), Matías Berthelon (Universidad Católica de Valparaíso), Jorge Corvalán, Mónica Valdovinos y César Cabello (Instituto de Desarrollo), José Buttner (Consultor), Víctor Vázquez (Ministerio de Industria y Comercio, Paraguay), Guillermina Frizza (Consultora), Martin Sgut (Consultor), Andrés Pizarro (LCSTR) y Ji Woon Park (Consultor). Los revisores externos fueron William F. Cline (Peterson Institute for International Economics), Caroline Freund (DECRG) y Peter Walkenhorst (PRMTR).

## Tabla de Contenido

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	i
<b>Capítulo I: Resultados Comerciales</b> .....	1
1.1. Introducción .....	1
1.2. Contexto Macroeconómico .....	4
1.3. Panorama del Desempeño de las Exportaciones de Paraguay .....	10
1.4. Composición de las Exportaciones por Producto .....	12
1.5. Composición de las Exportaciones por Mercado de Destino .....	18
1.6. Desglose del Comercio en Márgenes Intensivo y Extensivo .....	22
1.7. Conclusiones .....	33
<b>Capítulo II: Entorno de Políticas Comerciales y MERCOSUR</b> .....	35
2.1. Introducción .....	35
2.2. Características Claves de la Política Comercial de Paraguay .....	37
2.3. Barreras No Arancelarias en los Países de MERCOSUR .....	45
2.4. Exenciones de Política Especial e Iniciativas para la Promoción del Comercio .....	49
2.4.1. Promoción de las Exportaciones .....	49
2.4.2. La Maquila .....	53
2.4.3. Promoción de las Inversiones .....	53
2.4.4. Régimen Automotor Nacional .....	54
2.4.5. Régimen de Turismo .....	54
2.4.6. Otros .....	55
2.5. Ciudad del Este .....	55
2.6. Conclusiones .....	56
<b>Capítulo III: Efectos de Bienestar sobre la Política Comercial</b> .....	58
3.1. Pobreza, Crecimiento y Comercio .....	58
3.2. Escenarios de Política Comercial .....	60
3.3. Marco Analítico .....	61
3.4. Resultados de la Simulación .....	63
3.5. Conclusiones .....	67
<b>Capítulo IV: Limitaciones al Interior de la Frontera</b> .....	69
4.1. Entorno Normativo .....	70

4.2. Instancias de Gobernabilidad.....	72
4.3. Panorama de la Logística Comercial .....	75
4.4. Transporte .....	77
4.4.1. Infraestructura de Transporte Existente .....	77
4.4.2. Marco Institucional .....	78
4.4.3. Desempeño Sectorial .....	79
4.4.4. Reformas e Iniciativas Recientes .....	84
4.5. Aduanas.....	84
4.5.1. Reforma Hasta la Fecha .....	85
4.5.2 Estructura y Procesos Operativos .....	86
4.5.3. Desafíos Pendientes .....	88
4.5.4. Comparando la Experiencia Aduanera en MERCOSUR.....	94
4.6. Conclusiones.....	95
<b>Referencias</b> .....	97
Anexo 1: Principales Reformas Legislativas Aprobadas entre 2003 y 2005.....	100
Anexo 2: Categorías de 2 Dígitos del SA (Nomenclatura del SA).....	101
Anexo 3: Desglose de Exportaciones en Márgenes Intensivo y Extensivo .....	104
Anexo 4: Determinantes del Margen Extensivo .....	107
Anexo 5: Agentes Principales en el Comercio Internacional .....	111

## Lista de Tablas

Tabla 1: Desglose del Crecimiento de las Exportaciones por Tipo de Industria .....	vii
Tabla 2: Aranceles Aplicados .....	viii
Tabla 1.1: Evolución de los Tipos de Cambio Nominal y Real.....	8
Tabla 1.2: Primeros 20 Productos Exportados.....	15
Tabla 1.3: Desglose por Crecimiento de la Exportación por Tipo de Comercio.....	24
Tabla 1.4: Cambios en el Desglose por Crecimiento de la Exportación por Tipo de Comercio.....	27
Tabla 1.5: Desglose del Crecimiento de la Exportación por Tipo de Comercio a Socios Principales.....	29
Tabla 2.1: Aranceles Aplicados .....	38
Tabla 2.2: Importaciones por País y Crecimiento Anual Promedio .....	44
Tabla 2.3: OTRI y MNA (%).....	46
Tabla 2.4: Medidas No Arancelarias en el MERCOSUR Extendido .....	47
Tabla 2.5: Restricciones No Arancelarias Aplicadas por otros Países de MERCOSUR a Paraguay.....	48
Tabla 3.1: Distribución de Cultivos para Hogares Rurales (% de producción).....	58
Tabla 3.2: Presupuesto del Hogar Promedio y Proporción del Ingreso por Categoría (%).....	65
Tabla 3.3: Efectos de Bienestar a Corto Plazo según el Escenario 2.....	65
Tabla 3.4: Efectos de Bienestar a Corto Plazo según el Escenario 3.....	66
Tabla 3.5: Efectos de Bienestar a Mediano Plazo según el Escenario 2.....	67
Tabla 3.6: Efectos de Bienestar a Mediano Plazo según el Escenario 3.....	67
Tabla 4.1: Impacto de los 10 Sobrecostos Más Importantes Identificados.....	77
Tabla 4.2: Red Vial Nacional de Paraguay.....	80
Tabla 4.3: Componentes del Índice de Desempeño Logístico (IDL) .....	85
Tabla 4.4: Porcentaje de Inspecciones Físicas en Países Seleccionados en LAC .....	91
Tabla 4.5: Empleados y Declaración de Importaciones.....	94
Tabla A4.1: Determinante del Margen Extensivo de Paraguay.....	109
Tabla A4.2: Determinantes del Margen Extensivo de Paraguay (Segunda Estimación).....	110

## Lista de Figuras

Figura 1: Evolución de las Exportaciones como Participación en el PIB y Crecimiento del PIB .....	iii
Figura 2: Índice General de Restricción Comercial (OTRI).....	ix
Figura 3: Índice General de Restricción Comercial (OTRI) por Sector .....	ix
Figura 1.1: Comparación del PIB per Cápita (US\$ actuales).....	1
Figura 1.2: Evolución de las Exportaciones y del PIB .....	2
Figura 1.3: Crecimiento del PIB.....	4
Figura 1.4: Reservas Internacionales Brutas.....	7
Figura 1.5: Índices de Tipo de Cambio Efectivo Real (1995 = 100).....	9
Figura 1.6: La Inflación en Países de MERCOSUR.....	10
Figura 1.7: Exportaciones Totales de Paraguay (US\$ millones) y Crecimiento Real de las Exportaciones de Países Relacionados con MERCOSUR.....	11
Figura 1.8: Exportaciones de Paraguay a Mercados Principales .....	12
Figura 1.9: Cantidad de Productos Exportados (SA 6 dígitos).....	13
Figura 1.10: Número de Productos Exportados en Países Seleccionados .....	14
Figura 1.11: Principales Categorías Exportadas del SA .....	18
Figura 1.12: Cantidad de Mercados Exportadores.....	19
Figura 1.13: Principales Mercados Exportadores (% de la exportación total) .....	20
Figura 1.14: Exportaciones a Mercados Seleccionados (millones de US\$ actuales) .....	21
Figura 1.15: Desglose de los Flujos Comerciales.....	23
Figura 1.16: Exportaciones del Régimen de la Maquila.....	26
Figura 1.17: Desglose del Crecimiento de las Exportaciones por Tipo de Comercio .....	27
Figura 1.18: Participación de los Productos Menos Exportados en 1989-1991 .....	31
Figura 1.19: Participación de los Productos Menos Exportados en 1989-1991* .....	32
Figura 2.1: Índice General de Restricción Comercial (OTRI) .....	38
Figura 2.2: Índice General de Restricción Comercial (OTRI) por Sector .....	39
Figura 2.3: OTRI de Acceso al Mercado.....	41
Figura 2.4: Flujos de Comercio Registrados y Estimación de los Flujos No Registrados entre 1995 – 2006 .....	55
Figura 3.1: Ratio de Recuento de Pobreza a US\$1 por Día (PPP).....	58
Figura 3.2: Desempleo .....	59
Figura 4.1 Trámites para Constituir una Empresa .....	69

Figura 4.2: Limitación Más Grave al Clima de Inversión (% de empresas).....	71
Figura 4.3: Problemáticas relacionadas con el Estado de Derecho mencionadas como las Limitaciones Principales por las Empresas (%) .....	71
Figura 4.4: Comparación de las Limitaciones Principales en Latinoamérica (%) .....	72
Figura 4.5: Indicadores de Gobernabilidad 2006.....	75
Figura 4.6: Índice de Desempeño Logístico para Países Seleccionados .....	76
Figura 4.7: Recaudación Aduanera en 2002 y 2007 .....	86
Figura 4.8: Oficinas de Aduanas en Paraguay .....	87
Figura 4.9: Evolución de la Cobranza de las Recaudaciones 2002-2007 .....	88
Figura 4.10: IDL de Nivel de Eficiencia de Aduanera .....	94

## Lista de Cuadros

Cuadro 1.1: Algodón.....	15
Cuadro 1.2: Soja.....	16
Cuadro 1.3: Carne Vacuna y Cereales .....	17
Cuadro 1.4: Desarrollo de Nuevos Productos Agrícolas .....	25
Cuadro 1.5: Exportaciones de Maquila.....	26
Cuadro 2.1: Instituciones y Entidades del Gobierno que Participan en Asuntos Relacionados al Comercio .....	36
Cuadro 2.2: Instituciones Normativas que Inciden en el Comercio Internacional en Paraguay.....	37
Cuadro 2.3: Lecciones Aprendidas del Azúcar Orgánica.....	52
Cuadro 4.1: Responsabilidades Institucionales en el Sector Transporte .....	79

## Resumen Ejecutivo

1. Este estudio sobre el comercio provee un diagnóstico del desempeño de las exportaciones de Paraguay en las últimas dos décadas, con el objetivo de identificar los principales desafíos que enfrentan los productores Paraguayos. El reporte analiza los resultados comerciales respecto de los tipos de productos exportados, así como los mercados de destino. Mediante la evaluación de las tendencias de exportación de Paraguay, principalmente con sus socios comerciales principales del MERCOSUR, este estudio constituye un análisis inicial que puede informar a las deliberaciones sobre las políticas e identificar áreas donde se requiere mayor investigación. En acuerdo con las autoridades del Paraguay, este informe no elabora un conjunto integral de recomendaciones de políticas, sino más bien se concentra en la naturaleza y extensión de los desafíos existentes que impiden mejores resultados comerciales. No obstante las conclusiones podrán ser útiles para los responsables de formular o revisar políticas que inciden en el comercio directamente – por ejemplo a través de aranceles, barreras no arancelarias y otras cuestiones de armonización en virtud de MERCOSUR, e indirectamente – por ejemplo, a través de trámites aduaneros, infraestructura de transporte, el entorno macroeconómico e incentivos y reglamentaciones relacionados a la inversión y la constitución de empresas, entre otros. Cabe destacar también que el trabajo para este informe fue completado en la segunda mitad de 2008, y que por lo tanto refleja el impacto de la crisis financiera global. Sin embargo, en algunos casos se incluyen referencias a la evolución reciente de indicadores clave.

2. El análisis comienza con un desglose del crecimiento de las exportaciones en tendencias de productos y mercado de destino, a fin de caracterizar y cuantificar el grado de concentración de las exportaciones y de diversificación a otras exportaciones que no sean los commodities dominantes. A continuación el informe describe el entorno de las políticas comerciales y los niveles de protección resultantes que emergen, así como las barreras no arancelarias que limitan el acceso de Paraguay a sus socios de MERCOSUR o bien protegen al sector agrícola de Paraguay. Si bien nos gustaría evaluar el impacto de MERCOSUR en las exportaciones de Paraguay y el crecimiento del PIB desde la entrada en vigencia del acuerdo comercial, no es metodológicamente posible construir un modelo contrafactual – es decir, cómo se habría desarrollado el sector de exportaciones si Paraguay no se hubiera unido al MERCOSUR. Pero consideramos la problemática del impacto del MERCOSUR desde varias perspectivas parciales de equilibrio, y modelamos el impacto potencial de cambios arancelarios en el hogar, abordando los efectos de precio tanto sobre los consumidores como sobre los productores de bienes comerciados. Por último, el informe analiza las limitaciones causadas por los entornos normativo e institucional, así como por la logística comercial para llevar productos al mercado.

3. Los principales desafíos de Paraguay en el frente comercial en gran parte se debenen parte a su situación mediterránea. A pesar de una vasta base de recursos naturales, la economía no ha logrado mantener un crecimiento sostenido en las últimas dos décadas. Este deslucido desempeño tiene muchas explicaciones, incluyendo un desarrollo institucional débil, un entorno normativo débil y altos costos transaccionales a raíz de la dificultad de acceder a los mercados. Su bajo crecimiento económico es inesperado si tomamos en cuenta los múltiples recursos terrestres del país y su abundante

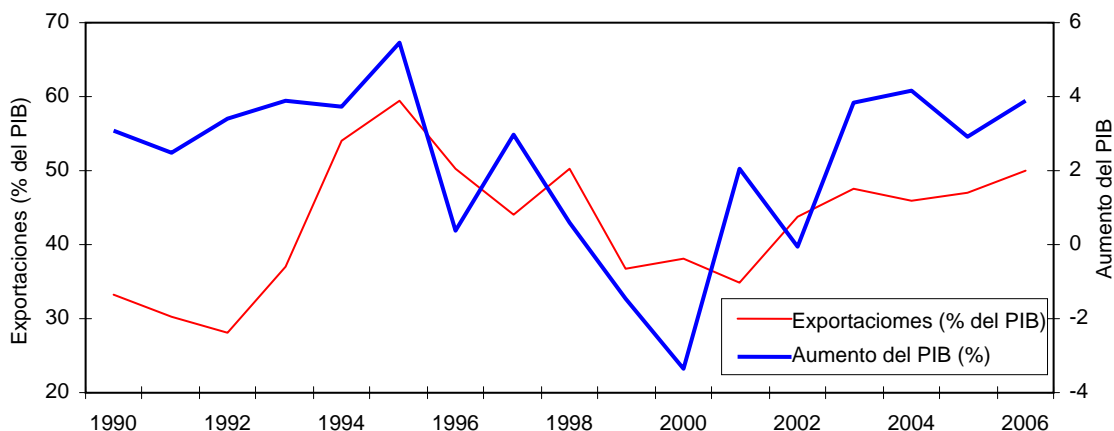
disponibilidad de energía eléctrica, junto con un desempeño macroeconómico relativamente estable (especialmente comparado con Argentina y Brasil). El complejo clima de inversiones y una débil gobernabilidad han contribuido a bajos niveles de inversión – tanto en capital físico como humano – lo cual tampoco ha permitido que Paraguay se integre a los mercados globales y se beneficie del significativo crecimiento que comporta dicha integración.

4. El ingreso de Paraguay al acuerdo comercial regional MERCOSUR con sus vecinos Uruguay, Argentina y Brasil cuyo propósito era crear un bloque comercial más importante que fungiría de base para favorecer el acceso a mercados externos gracias a un mayor poder de negociación, a la par de brindar mejor acceso a Paraguay a los grandes mercados dentro del bloque (es decir Argentina y Brasil). Si bien el crecimiento de las exportaciones de Paraguay han promediado 2,9% por año desde 1991 y que las exportaciones a socios del MERCOSUR aumentaron más rápidamente que las exportaciones a otros mercados inmediatamente después de los inicios de MERCOSUR, el crecimiento total de las exportaciones no fue suficiente para sustentar un crecimiento robusto del PIB, y de hecho las exportaciones de Paraguay crecieron más lentamente que el promedio de la región Latinoamérica y el Caribe. El aspecto positivo es que la canasta de exportaciones de Paraguay se ha diversificado a ritmo constante desde 1992, si bien sigue sumamente concentrada hasta la fecha.

5. El desarrollo de Paraguay en las últimas dos décadas puede caracterizarse por arranques de expansión acompañados de un fuerte crecimiento de la exportación, seguido por períodos de contracción en respuesta a *shocks* externos que inciden en las condiciones comerciales, o *shocks* internos que inciden en el clima de negocios causando dificultades macroeconómicas. Si bien la economía de Paraguay ha sido menos volátil que otras de la región, sigue entre las más pobres, con un PIB per cápita de US\$1.928 en el 2007, solamente más alto que Bolivia y considerablemente más bajo que sus socios del MERCOSUR.

6. No obstante el sector exportación ha sido fundamental para el crecimiento de Paraguay, tal como refleja la sólida correlación positiva entre la participación relativa en las exportaciones de bienes y servicios y el crecimiento del PIB ilustrado en la Figura 1.

**Figura 1: Evolución de las Exportaciones como Participación en el PIB y Aumento del PIB**



Fuente: Banco Central del Paraguay

7. Un pequeño número de productos en un pequeño grupo de mercados de exportación ha predominado en las exportaciones de Paraguay, generando un alto grado de vulnerabilidad a *shocks* exógenos relacionados con condiciones climáticas, movimientos en los precios o cambios en la demanda. La diversificación de las exportaciones – ya sea en mercados nuevos o el desarrollo de productos nuevos para exportación – es una manera importante de reducir los riesgos asociados con esta vulnerabilidad, y los productores paraguayos han tenido importantes logros en este sentido. Otra razón crucial para diversificar la producción es fomentar más enlaces entre los mercados de exportación e internos. Ampliando la concatenación regresiva entre los grandes exportadores y servicio local y otras industrias aumenta el contenido de valor agregado interno de las exportaciones, estimulando el crecimiento económico directa e indirectamente a través de la creación de empleos y efectos de demanda agregada. Respecto de las exportaciones de Paraguay, el grado de transformación de sus productos agrícolas y animales es limitada y esto minimiza el potencial del valor agregado interno.

## **Contexto Macroeconómico**

8. El desempeño comercial no depende sólo de las políticas comerciales; también incide en él una amplia gama de factores que determina la competitividad de Paraguay, incluyendo las condiciones comerciales regionales y globales, el entorno institucional y el clima de negocios, y particularmente el contexto macroeconómico. La economía de Paraguay ha experimentado fluctuaciones significativas en la historia reciente de su desarrollo, cuyo efecto ha sido impulsar o impedir el crecimiento de las exportaciones y por lo tanto reducir el crecimiento económico. En las últimas cinco décadas Paraguay sólo tuvo tres periodos de crecimiento significativo: (i) el auge impulsado por la agricultura y la construcción de los 60 y 70; (ii) el periodo post-autocrático de reformas estructurales y constitucionales en la primera mitad de los 90; y (iii) el periodo de crecimiento actual que comenzó en 2003 (PIB real aumentó anualmente 4,4 % en promedio entre 2003 y 2007). Este último se debió a reformas estructurales, condiciones externas regionales y globales sumamente favorables y a gestión macroeconómica efectiva.

9. Durante este periodo más reciente de crecimiento, el gobierno logró restaurar los balances macro, en parte gracias a la renegociación de los términos de la deuda interna con los titulares de bonos y el convenio por un paquete financiero del Banco Mundial, BID y FMI que conjuntamente proveyeron un apoyo presupuestario al Ministerio de Hacienda, creando un espacio fiscal muy necesario. Simultáneamente el gobierno implementó un ambicioso paquete de reformas con una amplia legislación nueva para el sistema tributario, reforma aduanera, jubilaciones públicas y reformas del sector financiero.

10. Respecto de los balances externos, la balanza comercial de Paraguay suele ser deficitaria, pero este déficit se contrajo en 2007.<sup>1</sup> La cuenta corriente registró excedentes hasta el año 2007, mientras que las exportaciones de servicios y los inlujos de remesas contrarrestaban los déficits comerciales. La balanza de pagos de Paraguay se caracteriza por grandes fluctuaciones en “errores y omisiones” principalmente reflejando flujos comerciales no registrados a través de Ciudad del Este que son principalmente reexportaciones (es decir, sin valor agregado interno).

11. El guaraní que cotizaba PYG4.000/US\$ a principios de septiembre de 2008, se había apreciado más del 40% con respecto al dólar desde fines de 2002 a pesar de significativa intervención por el Banco Central, y también se apreció respecto del euro (por un 16% más modesto durante el mismo periodo).<sup>2</sup> Respecto de los vecinos regionales, Paraguay se ha visto cada vez más afectado por la política cambiaria de Argentina, experimentando una apreciación de 30 % contra el peso entre diciembre del 2002 y diciembre del 2007 (en términos nominales y reales). En cambio la competitividad de las exportaciones paraguayas se aumentó en Brasil debido a la depreciación nominal del 35% y real del 24% del guaraní en relación al real brasileño.

---

<sup>1</sup> La cuenta corriente se deterioró de nuevo en 2008 como consecuencia de la crisis global.

<sup>2</sup> Desde entonces, el guaraní cayó como resultado de la crisis mundial, estabilizándose alrededor de PYG5.000/US\$.

12. A fin de aliviar la presión sobre el guaraní, el Banco Central ha acumulado reservas significativas, las cuales se dispararon de US\$800 millones en el 2007 a la cifra record de US\$2,5 mil millones (excediendo la deuda externa total). Sin embargo, es probable que las reservas disminuyan en lo que resta de 2009 en vista de las perspectivas menos favorables para las exportaciones, así como también la disminución en la entrada de remesas y un dólar estadounidense cada vez más fuerte.

### **Resultados Comerciales**

13. Las exportaciones sufrieron una caída entre 1990 y 1992, seguido por una recuperación sólida hasta 1997, y luego una segunda larga caída en 1998-1999. Pero desde principios de 2003 las exportaciones mostraron una fuerte y constante recuperación, alcanzando US\$2,8 mil millones en 2007. Empero, en términos reales, el panorama de las exportaciones es bastante sombrío: en 1999 las exportaciones estaban a 66% de su valor en la década anterior, y para el 2006, a pesar de cuatro años de crecimiento robusto, las exportaciones estaban solamente 29% por encima del nivel de 1989 con una tasa de crecimiento anual real promedio de 2,9%.

14. La composición de las exportaciones está sumamente concentrada por tipo de producto, con los 20 productos más importantes dando cuenta de más de 80% de las exportaciones totales. La concentración también es muy grande incluso en las 10 categorías superiores que representando tres cuartos de las exportaciones totales. La tendencia general denota un distanciamiento del algodón e intensificación de productos basados en la soja y carne. Por ejemplo, en el periodo 1989-1991, el algodón y la soja eran los dos productos principales de exportación – cada uno dando cuenta de más de 30% de las exportaciones – seguidos por la carne, café, madera y productos químicos. Sin embargo, para 1995-1997 la participación relativa de las exportaciones de algodón se había reducido a la mitad, y para el periodo 2004-2006 el algodón representaba menos de 5 % de las exportaciones totales.

15. La soja y sus derivados se convirtieron en los principales productos de exportación, impulsados por la fuerte demanda global, la adopción de semillas genéticamente modificadas, la rápida expansión de las áreas cultivadas y el desarrollo de la Hidrovía de 3.440 Km. que facilita el transporte a los mercados. El control de la fiebre aftosa en el país contribuyó al crecimiento simultáneo de los productos bovinos – incluyendo carne bovina fresca y congelada y cuero bovino.

16. Varios otros nuevos productos han emergido como participaciones significativas en la canasta de exportación, y otros productos – si bien incipientes en términos del desarrollo de su exportación y el tamaño de su mercado – reflejan dinamismo y potencial en el contexto global. Por ejemplo, la semilla de sésamo es un producto nuevo no tradicional que prácticamente ha reemplazado al algodón como cultivo de los pequeños agricultores. Actualmente, 35.000 familias trabajan en la producción y exportación de sésamo y la productividad paraguaya – por encima de 1.000 kilos por hectárea – excede los promedios internacionales de aproximadamente 400 kilos por hectárea. El sésamo paraguayo se vende a más de 20 mercados internacionales, incluyendo Japón y Europa.

17. La stevia es otro producto nuevo con potencial de reemplazar la decadente fortuna del algodón. La stevia es un endulzante natural originario de Paraguay que tiene varias características positivas para la salud. Si bien actualmente se cultiva a pequeña escala, algunas empresas privadas han lanzado esquemas de cadena de valor para producir stevia para su procesamiento industrial y exportación, y el gobierno apoya esta iniciativa.

18. A partir de 2000 el sector azucarero de Paraguay revirtió su tendencia en declive cambiando a producción orgánica. La demanda global de productos orgánicos se ha disparado en los últimos años; en los EE.UU. el segmento orgánico de la industria alimenticia alcanzó un promedio de 20% de crecimiento anual en la última década. La producción azucarera de Paraguay se expandió en términos de área cultivada (4% anual desde el 2000) y volúmenes de producción (6% anual desde el 2000) para satisfacer la demanda creciente. Actualmente Paraguay es uno de los productores más importantes de azúcar orgánica del mundo. De hecho, los factores que hicieron que el Paraguay no fuera competitivo en el mercado de azúcar convencional hicieron que fuera adecuado para el azúcar orgánico: pequeñas chacras, tecnologías agrícolas poco sofisticadas en materia de fertilizantes, pesticidas y herbicidas, lo cual permitió que los agricultores pudieran cambiar rápidamente a la producción orgánica y los molinos azucareros de baja capacidad igualmente son adecuados para la producción de cantidades relativamente pequeñas de azúcar orgánica.

19. Con respecto al número de mercados al cual se envían exportaciones paraguayas, hubo un aumento en la diversificación del mercado a medida que las exportaciones paraguayas llegaron a más de 110 países en el 2006 – comparado con 60–70 a principios de 1990. Sin embargo, este desarrollo positivo contrasta con la persistente concentración de las exportaciones en los mercados principales. Los diez mercados más importantes (utilizando el ranking del 2006) consistentemente han dado cuentas del 85-95 % del valor de las exportaciones totales desde principios de los 90. Pero en lugar de depender de sus dos socios principales en 1989 (Brasil y EU15), ahora existen siete mercados de exportación importantes (Brasil, Rusia, Argentina, Chile, el grupo EU15, Uruguay y las Islas Caimán, aunque estos dos últimos países son principalmente lugares de transbordo para las exportaciones destinadas a otros países<sup>3</sup>).

### **Crecimiento de Márgenes Intensivo vs. Extensivo**

20. Potencialmente existen varias maneras de diversificar las exportaciones, con diferentes beneficios en lo que se refiere a impulsar el crecimiento de las exportaciones.

- Los países pueden exportar más de los productos que ya están comerciando con sus socios existentes, lo que la literatura define como *margen intensivo*.
- Los países pueden vender los productos ya comerciados a nuevos mercados, o vender nuevos productos que no se exportaban antes, llamado *margen extensivo*.

---

<sup>3</sup> No existe una información detallada sobre los destinos finales de las exportaciones al Uruguay a las Islas Caimán.

21. La literatura reciente indica evidencias algo mixtas sobre qué tipo de crecimiento de las exportaciones es más sustentable. En el caso de Paraguay, el crecimiento total de las exportaciones ha estado dominado por un crecimiento del margen intensivo, tanto positivo como negativo (excepto el periodo 2001-2003; ver Tabla 1). Pero el crecimiento del margen extensivo ha sido estable y positivo durante todo el periodo. Durante el periodo 2001-2003, 96% del crecimiento total de las exportaciones se debía exclusivamente al crecimiento del margen extensivo. La diversificación de las exportaciones en términos de productos se evidencia con un aumento de aproximadamente 200 productos exportados en 1989, a más de 1.200 productos exportados en la actualidad.

22. Como ilustra la Tabla 1 a continuación, después del persistente comercio, el comercio en las categorías de productos-mercados nuevos o en desaparición ha sido el determinante que ocupa el segundo lugar en importancia para el crecimiento de las exportaciones de Paraguay desde 1989. De hecho, la mayor parte del crecimiento en el margen extensivo proviene de categorías de productos-mercados nuevos, por ejemplo, exportaciones totalmente nuevas, indicando una importante diversificación de las exportaciones paraguayas (consecuente con los niveles iniciales bajos de diversificación de productos y mercados en Paraguay)

**Tabla 1: Descomposición del Crecimiento de la Exportación por Tipo de Industria**  
(% cambio en términos de US\$ nominales)

Período	Crecimiento Total de Exportaciones	Margen Intensivo				Total Margen Intensivo	Margen Extensivo			Total Margen Extensivo
		Persistente	Productos en Desaparición	Mercados en Desaparición	Productos-Mercados en Desaparición		Nuevos Productos	Nuevos Mercados	Nuevos Productos - Mercados	
1992-1994	-27,4	-28,0	-0,2	-0,2	-4,1	-32,4	0,9	0,7	3,5	5,1
1995-1997	30,1	23,4	-0,2	0,0	-3,4	19,7	1,5	0,0	8,9	10,4
1998-2000	-20,4	-22,8	-0,8	0,0	-4,1	-27,8	2,2	0,2	5,0	7,4
2001-2003	10,2	10,8	-0,3	-0,1	-10,0	0,4	1,9	0,3	7,5	9,8
2004-2006	54,1	51,5	-1,9	-0,1	-5,4	44,1	4,7	0,3	5,0	10,0

Fuente: Cálculos del Autor

23. El análisis no permite conclusiones fuertes en cuanto al impacto del MERCOSUR sobre el desempeño del crecimiento de las exportaciones paraguayas a largo plazo. Por un lado, parece ser que las exportaciones a socios de MERCOSUR fueron impulsadas después de la implementación del convenio, con crecimiento de ambos márgenes, extensivo e intensivo. Por otro lado, a fines de los 90 y 2000 el desempeño de las exportaciones al MERCOSUR es inferior al crecimiento de las exportaciones totales, con excepción de exportaciones a Uruguay, y este desempeño inferior es mayormente resultado del crecimiento negativo del margen intensivo. La evolución del crecimiento del margen extensivo respecto de Argentina, Brasil y Uruguay sigue sendas diferentes. En el caso de exportaciones a Argentina, el margen extensivo (medido como la participación de los productos menos comerciados) aumentó con relativa estabilidad en el periodo 1989-2006 analizado, pero sufrió un descenso al final del periodo. Respecto de Brasil, aumentó más lentamente en los 90, pero aumentó rápidamente de ahí en adelante

y el aumento más fuerte se dio en los últimos dos años. Y en el caso de exportaciones a Uruguay, parece que hubo un aumento importante inmediatamente después de la creación de MERCOSUR y después un declive. Si MERCOSUR hubiera ejercido un fuerte impacto positivo sobre el margen extensivo, esperaríamos que los incrementos en los márgenes en países no miembros fueran inferiores, pero no es así.

24. Si ser miembro del MERCOSUR aún no ha contribuido mucho a los retornos en materia de crecimiento de las exportaciones de Paraguay vinculado a sinergias derivadas de la integración de las economías, cabe preguntarse cómo puede Paraguay derivar mayor beneficio del acuerdo comercial.

### **Políticas Comerciales**

25. Basado en la estructura arancelaria actual de las importaciones, Paraguay parece ser una economía relativamente abierta que históricamente ha mantenido pocas las restricciones comerciales con sus vecinos de MERCOSUR y otros socios comerciales de importancia, pero que cumplen con las normas de la región LAC y países con nivel de ingreso similar (es decir, países de ingreso medio-bajo). Mientras que el arancel medio sobre las importaciones es 10,6% y el máximo arancel es un modesto 30%, los promedios para todos los países de MERCOSUR oscila entre 11,3% y 43,8%. Dentro de MERCOSUR, Brasil impone los niveles más altos de protección (como indicado por los aranceles aplicados a la importación) con un arancel promedio de 12,4% y el máximo de 55%, seguido por la Argentina con 11,2% y 35% respectivamente (ver Tabla 2)

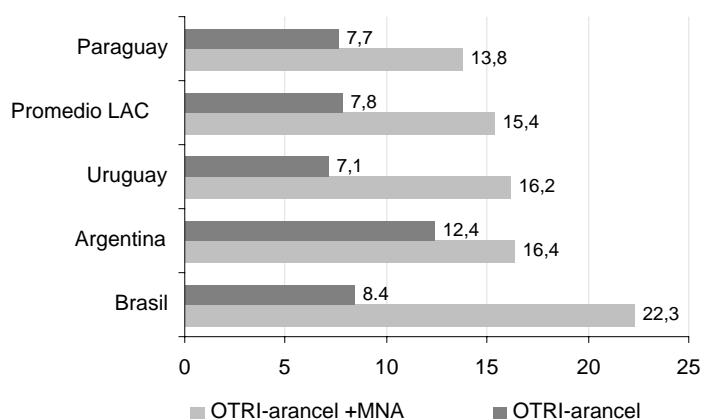
**Tabla 2: Aranceles Aplicados  
(Nación Más Favorecida y Equivalentes *ad-valorem*)**

	Promedio	Est. Des.	Máximo
Paraguay	10.6	6.9	30.0
MERCOSUR	11.3	6.9	43.8
LAC	9.2	7.4	76.3
IMB	10.7	14.1	197.9

Fuente: Indicadores de Comercio Mundial 2007

26. Analizando el Índice General de Restricción Comercial (OTRI), que se computa con y sin medidas no arancelarias (MNA), la política comercial de Paraguay también emerge como la menos restrictiva del bloque comercial de MERCOSUR (ver Figura 2).

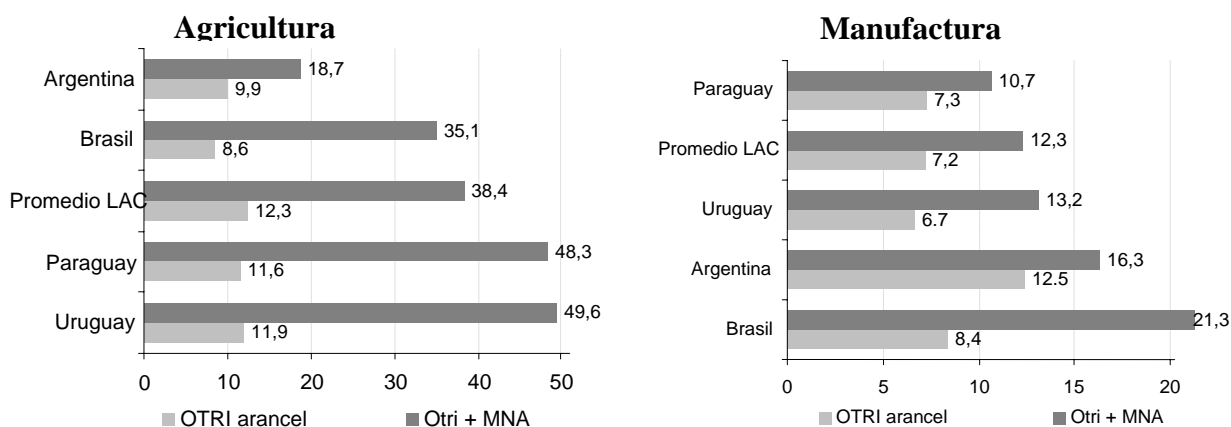
**Figura 2: Índice General de Restricción Comercial (OTRI por sus siglas en inglés)**



Fuente: Indicadores de Comercio Mundial 2007

27. El panorama es algo más complejo al dar cuenta de las diferencias entre sectores. La postura comercial de Paraguay parece ser mucho más proteccionista en lo referente al sector agrícola, con restricciones que surgen de barreras no arancelarias. Como ilustra la Figura 3, la medida OTRI-agrícola de Paraguay se cuadruplica al incluir MNA, mientras que el índice del sector manufactura aumenta un poco más que 45 %. Cabe destacar que el grado de proteccionismo (aranceles y MNA) de los cuatro países de MERCOSUR depende de la combinación de productos de la canasta de exportación. Paraguay y Uruguay – que exportan predominantemente productos agrícolas - tienen los sectores agrícolas más restrictivos, mientras que las grandes industrias manufactureras de Argentina y Brasil son las más protegidas del bloque comercial.

**Figura 3: Índice General de Restricción Comercial (OTRI) por Sector**



Fuente: Indicadores de Comercio Mundial, 2007

28. Dos problemas clave para Paraguay en su calidad de miembro de MERCOSUR son la implementación incompleta de MERCOSUR en materia de armonización arancelaria, y la falta de desarrollo institucional que ha restringido la capacidad de Paraguay de exportar a MERCOSUR y a otros mercados. Y este débil entorno institucional – no solamente en Paraguay sino en sus socios de MERCOSUR también – ha creado oportunidades para el aumento que se ha constatado de barreras no arancelarias en todos los países miembros. El peso desigual otorgado a los intereses de los diferentes socios, además de una falta de confianza en los mecanismos para la resolución de disputas comerciales, no permitir avanzar en la solución de estas dificultades institucionales claves.

29. ¿Cómo puede el Paraguay implementar más efectivamente y aprovechar las disposiciones de MERCOSUR? **Los avances en la integración regional en el marco de MERCOSUR requerirán la eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones.** Posiblemente continúen las inconsistencias en las políticas comerciales intra-MERCOSUR, pero esfuerzos para armonizarlas continúan y deberían reducir las pérdidas totales de eficiencia y las distorsiones del mercado resultantes de la dispersión arancelaria. A medida que se acercan fechas tope claves será crucial evitar postergaciones adicionales. Y se espera que la gravedad de los trastornos económicos en la región disminuya a medida que las economías logren mayor integración y se produzca un crecimiento más sostenido de las exportaciones por parte de los productores paraguayos. La mayor integración regional en el marco de MERCOSUR, especialmente está acompañada de compromisos recíprocos por parte de Argentina y Brasil, podría fortalecer los beneficios comerciales y de crecimiento de Paraguay.

### **Efectos de Bienestar e Impacto en la Pobreza**

30. Mientras continúa el debate sobre las falencias y méritos de las políticas de MERCOSUR, es útil considerar políticas alternativas en términos de sus efectos sobre el bienestar de los hogares. El análisis detalla dos alternativas de políticas al acuerdo comercial existente, identifica los canales principales a través de los cuales estos escenarios afectan a los consumidores y productores de productos comerciables, y cuantifica las implicancias para el bienestar de hogares pobres y no pobres de Paraguay.

31. La metodología empleada para estimar el impacto de estos cambios de política se basa en la base de datos extensiva WITS de flujos comerciales globales y aranceles, así como en la sumamente detallada base de datos GTAP que se utiliza para proveer aranceles reales para productos específicos. Suponiendo nuevos aranceles, calculamos el impacto a corto plazo de estos cambios de precio sobre el consumidor (a través de efectos sobre los precios de la canasta de consumo) y productor (a través de efectos sobre los ingresos relacionados con la exportación de cultivos). La incorporación de una respuesta de oferta extendiendo el análisis a mediano plazo nos permite estimar los efectos de sustitución por diferentes productos para consumidores y/o productores que enfrentan nuevos precios.

32. El hallazgo principal es que el MERCOSUR provee beneficio relativo a hogares pobres como no-pobres en términos del costo de la canasta de consumo, pero también a

productores pobres y no-pobres de algodón y cereales en términos de sus ingresos. Esta conclusión se debe principalmente al hecho de que la preponderancia del comercio de Paraguay es con socios de MERCOSUR, de tal manera que elevar el arancel al nivel del AEC perjudicaría a los consumidores y a los productores de Paraguay.

33. En un escenario de liberalización comercial extrema con el resto del mundo pero con los aranceles existentes para exportaciones paraguayas a los mercados de MERCOSUR, el modelo predice que consumidores y productores estarían marginalmente en peor situación. Esto no significa que la liberalización del comercio es algo malo en sí. Por el contrario, sabemos que una mayor apertura comercial elevan los volúmenes del comercio y aumentan el PIB. En un escenario de mayor liberalización del comercio con países que no pertenecen a MERCOSUR por medio de una dispensa a la par que se mantiene el libre comercio dentro de MERCOSUR, la simulación predice ganancias netas para los productores de algodón y cereales, aunque los ingresos netos los consumidores pobres y no-pobres se reducen marginalmente. Pero las ganancias pronosticadas son muy pequeñas. El hecho de que existan efectos de distribución asociados con los cambios arancelarios tan sólo significa que habría ganadores y perdedores, tal como ilustra la simulación en nuestro análisis. Entonces el desafío es identificar a los perdedores y la magnitud potencial de sus pérdidas manera fin de diseñar mecanismos de compensación y asignar asistencia de ajuste para no impactar negativamente aún más a los pobres.

### **Limitaciones al Interior de la Frontera**

34. Tanto el entorno institucional y normativo de Paraguay, la infraestructura de transporte como las operaciones aduaneras son factores significativos que determinan el desempeño comercial. Estas limitaciones al interior de la frontera incluyen el entorno normativo para hacer negocios, la implementación y aplicación de estas reglamentaciones, la confianza de los operadores económicos en las instituciones normativas y judiciales, la prevalencia de la corrupción, la efectividad en términos de costo y tiempo del transporte de mercancía dentro, a y desde las fronteras de Paraguay, y los requisitos de tiempo y trámites para el despacho aduanero. Estos factores inciden en la competitividad de Paraguay por su impacto en la productividad en firme y el costo y oportunidad de los negocios. Según la Encuesta de Opinión a los Ejecutivos del Foro Económico Mundial Paraguay es uno de los países menos competitivos, pero su posición mejoró significativamente en los últimos indicadores de “Haciendo Negocios” pasando del lugar 138 al 66 a raíz de la simplificación de los trámites necesarios para constituir una empresa.

35. Tanto inversionistas, productores como consumidores se ven afectados por el conjunto de incentivos y opciones relativas disponibles para ellos en Paraguay. Los exportadores e importadores basan su producción y decisiones comerciales no solamente en los aranceles, sino también en la capacidad de obtener la documentación y despachos aduaneros necesarios para transacciones de importación, la confianza en las variables de políticas macroeconómicas tales como el tipo de cambio y la inflación que inciden en el margen de utilidades, protección de los derechos de propiedad, entorno de corrupción, reglamentaciones que faciliten antes que obstaculizar las actividades comerciales y un régimen tributario propicio. En última instancia esto es lo que determina la

competitividad y las perspectivas de crecimiento de Paraguay en el contexto de la integración global. Debe anotarse que el Paraguay es el país miembro del MERCOSUR con la menor tasa de presión tributaria (con aproximadamente 11 por ciento del PIB).

36. La Encuesta del Clima de Inversiones realizada en 2006 es una herramienta útil para identificar los impedimentos principales que enfrenta el sector privado de Paraguay. El desafío de diversificar las exportaciones para promover un crecimiento diversificado recae en el segmento de los pequeños manufactureros. Pero el entorno actual no es fácil. Los mayores obstáculos para hacer negocios – citados por la mitad de los entrevistados – son el débil estado de derecho y asuntos normativos. Dentro de estas categorías, casi dos tercios de las empresas indica problemas asociados con la informalidad, y un tercio menciona las dificultades planteadas por la corrupción.

37. La Encuesta del Clima de Inversiones destaca preocupaciones específicas en lo concerniente a las relaciones entre el gobierno y el sector empresarial, por ejemplo el hecho de que frecuentemente se soliciten pagos informales durante inspecciones tributarias y se requieran para la agilización de licencias, permisos, despachos aduaneros, pagos de impuestos y cumplimiento con las normas. El agregado de los pagos totales significa que, en promedio, las empresas paraguayas pagan 6 veces más (como porcentaje de las ventas anuales totales) que sus contrapartes en Latinoamérica y en países de IMB (países de ingreso medio-bajo) en la región. Y respecto de las instituciones judiciales, aproximadamente un tercio de las empresas paraguayas percibe el funcionamiento de los tribunales como un obstáculo a las operaciones comerciales.

38. Los desafíos particulares relacionados con la débil gobernabilidad en Paraguay incluyen una falta general de transparencia, escasa confianza en las instituciones del sector público, corrupción, falta de respeto al estado de derecho, falta de cumplimiento de las normas, supervisión ineficaz y altos costos transaccionales. Por supuesto, existen muchos aspectos diferentes que hacen al clima de negocios, y Paraguay tiene mucho que ofrecer – incluyendo abundante electricidad y agua así como proximidad a los grandes mercados de Brasil y Argentina. **Pero a efectos de mejorar su competitividad, será crucial lograr avances en los frentes institucional y normativo.**

39. Respecto del transporte de los productos al mercado, la logística actual es compleja, a menudo requiriendo una combinación de transporte de mercancía por carreteras y ríos dentro del país y de y a las fronteras de Paraguay, así como el cumplimiento de varios pasos para el despacho aduanero. A raíz de su posición mediterránea, las exportaciones de Paraguay deben recorrer un promedio de 1.325 Km. para llegar al puerto internacional más cercano, lo cual se traduce en altos costos de transporte que reducen la competitividad. Un estudio reciente realizado por USAID (USAID 2006) calculó que los sobrecostos de la cadena logística de Paraguay en US\$ 327 millones por año.

40. El sector transporte de Paraguay padece de un marco institucional débil en el cual las funciones de planificación de infraestructura y presupuestos son difusas, y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) carece de una visión multimodal. No existe inventario completo de las redes viales de Paraguay y tampoco hay clasificación legal para distinguir una carretera nacional de un camino local, lo cual crea incertidumbre

acerca de la jurisdicción a la que pertenecen ciertas carreteras, generando un potencial gestión inadecuada o inconsistente de la red vial. La distribución de las carreteras pavimentadas es desigual (la gran mayoría está en la Región Occidental del país), y la cantidad de carreteras pavimentadas es muy inferior a la de los vecinos de Paraguay: Paraguay cuenta con solamente 0,77 Km. de carreteras pavimentadas /1000 habitantes, comparado con 3 Km/1000 habitantes en Argentina y 4 Km/1000 habitantes en Uruguay. Se sub-utilizan las tecnologías de bajo costo para carreteras – es decir pétreo y ripio – lo cual conduce a un uso sub-óptimo de las rutas departamentales y caminos rurales para el transporte. Adicionalmente, el estado general de la red vial se ha deteriorado por causa de un mantenimiento inapropiado.

41. El transporte fluvial desempeña un papel muy importante en el comercio de Paraguay, y su costo es alto principalmente debido a dragado y señalización inadecuados en las áreas de la Cuenca de la Plata pertenecientes a Paraguay o compartidas por Paraguay con otros países. La insuficiente capacidad de dragado conduce al fracaso en lograr las mínimas profundidades funcionales para carga de productos sueltos y fletes de contenedores, y debido a equipos insuficientes de señalización los barcos no pueden operar 24 horas por día. El aumento proyectado en el tráfico extrazona, así como el aumento potencial en el tráfico intrazona y de cabotaje, sugiere que la construcción de la infraestructura necesaria pueda ser financiada a través de tarifas.

42. La Dirección Nacional de Aduanas (DNA) –recientemente elevada de categoría y convertida en entidad independiente – opera 21 oficinas de aduana en los puntos de control fronterizo, puertos sobre ríos, terminales de aeropuerto y zonas de libre comercio. En 2004 se lanzó un amplio esfuerzo de reforma aduanera diseñado para alinear los trámites aduaneros paraguayos con las mejores prácticas internacionales en lo referente a tecnología de la información, pre-certificación de empresas, estandarización de los trámites de los despachantes y automatización de los controles de las peticiones. Las reformas – junto con el aumento de los flujos comerciales – han dado resultados en términos de la recaudación que aumentó a más del doble entre 2002 y 2007, y procedimientos operativos simplificados y más eficientes. Pero los tiempos requeridos para el despacho siguen siendo relativamente largos y el desafío de la corrupción persiste.

43. **Se necesitan medidas adicionales para llevar la reforma aduanera al nivel siguiente.** A pesar que la DNA cuenta con un sistema de consignación aduanera en línea que habilita interacción directa entre usuarios, la carga de la burocracia no ha sido lo suficientemente aliviada. Se sub-utiliza la información disponible en el sistema para propósitos de gestión y para supervisión y control, y las funciones excesivamente centralizadas de la DNA resultan en un intercambio de información inadecuado y más capas de burocracia. Existen varios costos innecesarios incorporados en los trámites aduaneros de importación y exportación, tales como visación consular y certificados de origen y trámites innecesarios que obstaculizan el paso eficiente de los productos, además de un alto nivel de inspecciones físicas. La gestión de los recursos humanos carece de un marco adecuado y la capacitación del personal es insuficiente.

44. Son muchos y variados los desafíos que inciden en el desempeño de las exportaciones de Paraguay y se relacionan no solamente con la postura actual en lo

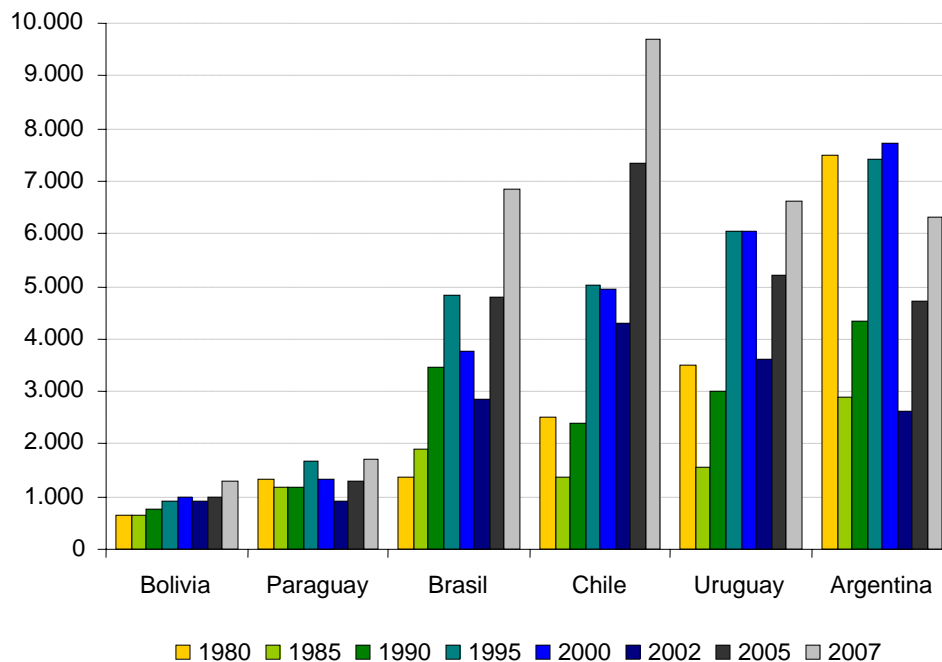
referente a políticas comerciales, sino también a la dotación de recursos del país, el entorno macroeconómico, el desarrollo del mercado global y su impacto en la demanda externa, el entorno institucional y normativo de Paraguay y las dificultades de logística comercial que son exacerbadas por la posición mediterránea del país. En las últimas dos décadas, un crecimiento anual promedio de las exportaciones de 3% así como el avance significativo en la diversificación de productos y mercados han sido socavados por la concentración continua en la exportación de commodities, exponiendo a exportadores y la economía en general a una gama de shocks potenciales. El resultado – a pesar de las ventajas de la creación de MERCOSUR – es que el crecimiento de la exportación ha sido insuficiente para sostener el crecimiento diversificado y robusto del PIB, limitando los retornos positivos para los hogares paraguayos.

# CAPÍTULO I: RESULTADOS COMERCIALES

## 1.1. Introducción

45. Se puede caracterizar el desarrollo de Paraguay en las últimas dos décadas con arranques de expansión acompañados de fuerte crecimiento en las exportaciones, seguidos por periodos de contracción en respuesta a shocks externos que afectaron las condiciones comerciales, o shocks internos que afectaron el clima de negocios debido a condiciones macroeconómicas difíciles. Si bien la economía de Paraguay ha sido menos volátil que otras de la región, sigue entre las más pobres, con un PIB per cápita de US\$1.928 en 2007, solamente superior al de Bolivia y considerablemente inferior al de sus socios de MERCOSUR (ver Figura 1.1). Si bien se lograron altas tasas de crecimiento en los 60 y 70, la economía creció más lentamente que la población durante 1982-86 y lo mismo durante 1998-2003, y durante el 2006-07 el PIB per cápita estaba apenas por encima de su nivel en 1980.

**Figura 1.1: Comparación de PIB per Cápita (US\$ actuales)**



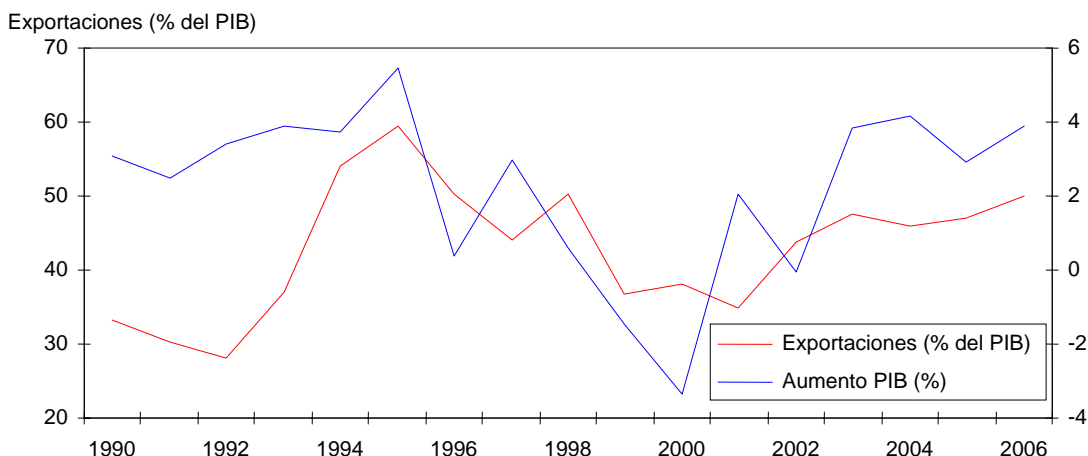
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial y Bancos Centrales

46. El sector exportación ha sido fundamental para el crecimiento en Paraguay, tal como refleja la fuerte correlación en la participación relativa de exportaciones en el PIB y el crecimiento del PIB ilustrado en la Figura 1.2.<sup>4</sup> El desempeño de las exportaciones no solamente

<sup>4</sup> En todo el informe los datos de las exportaciones son datos comerciales registrados, excluyendo las re-exportaciones.

ha contribuido directamente a los resultados económicos, sino que muchos de los factores que explican el desempeño del crecimiento observado también inciden en el comercio. Por ejemplo, muchos estudios señalan inversión e infraestructura inadecuadas y un entorno institucional débil como perjudiciales para la competitividad y el crecimiento de Paraguay, al igual que las condiciones macroeconómicas inestables, la carencia de capital humano, términos de intercambio desfavorables, una canasta de exportación sub-diversificada con bajo valor agregado interno, la fuerte exposición a un pequeño número de mercados, la inestabilidad política y un complicado clima de inversiones (Fernández y Monge, 2004; Hausmann y Klinger, 2007; Banco Mundial, 2003). La insuficiente distribución de ingresos y recursos (tierra, capital, conocimiento) impiden que los efectos indirectos positivos del crecimiento económico se traduzcan en reducción de la pobreza; Paraguay tiene uno de los coeficientes Gini más bajos de la región, igual a 0,55 en el 2004 (Fazio y Tornarelli, 2006)

**Figura 1.2: Evolución de las Exportaciones y el PIB  
(tasas de crecimiento anual real)**



Fuente: Banco Central del Paraguay

47. Paraguay es un país mediterráneo con fronteras con Brasil, Argentina y Bolivia. Su comercio está fuertemente dominado por las importaciones de y las exportaciones hacia estos países y Uruguay. En 1991 se creó el acuerdo comercial regional MERCOSUR para afianzar las relaciones comerciales con Brasil, Argentina y Uruguay esperando estimular el crecimiento de las exportaciones, y a su vez ampliar el crecimiento económico. Sin embargo, el grado al cual estos objetivos han sido logrados es debatible, según los académicos, grupos de expertos y formuladores de políticas que estudian el rol de MERCOSUR en el desarrollo de las exportaciones de Paraguay.

48. Este informe proporciona un diagnóstico del desempeño de la exportación de mercaderías de Paraguay en las últimas dos décadas con el objetivo de identificar los principales desafíos que enfrentan los productores de este país. Las conclusiones podrían ser de utilidad para los responsables de la formulación o revisión de las políticas que inciden directamente en el comercio – por ejemplo a través de aranceles, barreras no arancelarias y otras problemáticas de armonización en virtud de MERCOSUR – e indirectamente – por ejemplo a través de trámites aduaneros, infraestructura de transporte, el entorno macroeconómico, e incentivos y

reglamentación relacionadas con la inversión y la constitución de empresas, entre otros.

49. El análisis comienza desglosando el crecimiento de las exportaciones por tendencia de productos y mercados de destino, a fin de caracterizar y cuantificar el grado de la concentración de las exportaciones y la diversificación a otras exportaciones que no sean los commodities dominantes. A continuación el informe describe el entorno de políticas comerciales y los niveles de protección que emergen, así como también las barreras no arancelarias que limitan el acceso de Paraguay a sus socios de MERCOSUR. Si bien nos gustaría evaluar el impacto que tiene el MERCOSUR en las exportaciones el crecimiento del PIB de Paraguay, desde la entrada en vigencia del acuerdo comercial, no es metodológicamente posible construir un modelo contrafactual – por ejemplo como se hubiera desarrollado el sector de exportaciones si Paraguay no se hubiera unido a MERCOSUR. Pero consideramos el tema del impacto de MERCOSUR desde varias perspectivas parciales de equilibrio, y modelamos el impacto potencial de los cambios arancelarios en los hogares, considerando los efectos sobre el precio para consumidores y productores de productos comerciados. Por último, el informe analiza las limitaciones causadas por los entornos normativo e institucional y por la logística comercial para llevar los productos al mercado, aportando al debate en torno a las políticas apropiadas para fomentar el crecimiento sostenido de las exportaciones.

50. Este análisis surge de múltiples fuentes de datos disponibles para Paraguay y la región de Latinoamérica en su totalidad, proveyendo una base para comparaciones regionales. Tal como se ilustrará más adelante, un pequeño número de productos ha predominado en las exportaciones de Paraguay – principalmente soja y derivados de la carne – en un pequeño número de mercados de exportación. Esto genera un alto grado de vulnerabilidad a shocks exógenos que pueden estar relacionados con factores climáticos, con precios (por ejemplo, *shocks* macro o de los términos de intercambio), con la demanda (por ejemplo recesión en socios comerciales como Brasil).

51. La diversificación de las exportaciones – ya sea a nuevos mercados o el desarrollo de nuevos productos para exportación – es una forma importante de reducir los riesgos asociados con esta vulnerabilidad. Otra razón para diversificar la producción es promover más vínculos entre los mercados de exportación e internos. La ampliación de la concatenación regresiva entre los grandes exportadores y servicio local y otras industrias aumenta el contenido de valor agregado interno de las exportaciones, estimulando el crecimiento económico tanto directa, como indirectamente a través de la creación de empleos y efectos de demanda agregada. Respecto de las exportaciones de Paraguay, el grado de transformación de sus productos agrícolas y animales es limitada, lo cual minimiza el componente potencial de valor agregado interno. Y los bajos niveles de productividad reflejados en su canasta de exportaciones reducen las contribuciones potenciales al crecimiento futuro. (Hausmann y Rodrick, 2003; Guerson, Parks y Parra Torrado, 2007). El resto de este capítulo examina detalladamente la evolución del sector exportación de mercancías de Paraguay.

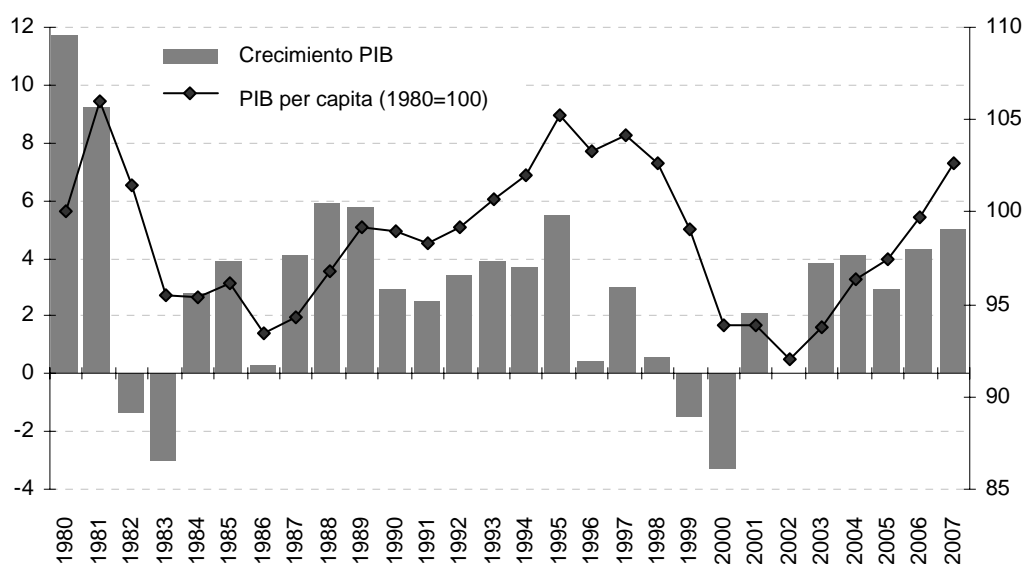
52. El resto del informe está estructurado como sigue. El Capítulo II provee una descripción de las políticas comerciales de Paraguay, prestando especial atención a MERCOSUR. El Capítulo III evalúa los efectos sobre el bienestar de las políticas comerciales utilizando datos de encuestas a hogares para determinar hasta qué punto se benefician los hogares pobres de las variaciones en las políticas comerciales. Y el Capítulo IV analiza las limitaciones al interior de la frontera que impiden mejores resultados comerciales en materia de los entornos normativo e

institucional, así como los factores de logística comercial vinculados al transporte y la aduana.

## 1.2. Contexto Macroeconómico

53. Si bien el desempeño comercial depende de las políticas comerciales vigentes, también se ve afectado por una amplia gama de factores adicionales que determinan la competitividad de Paraguay. Estos incluyen condiciones comerciales globales y regionales, el entorno institucional y el clima de negocios, y – de manera fundamental – el contexto macroeconómico. Para potenciar nuestra comprensión del desempeño de las exportaciones de Paraguay, es útil considerar el entorno macroeconómico. La economía de Paraguay ha experimentado fluctuaciones importantes en su historia de desarrollo reciente cuyo efecto fue potenciar o impedir el crecimiento de las exportaciones y la producción económica. Durante las últimas cinco décadas, Paraguay tuvo solamente tres periodos de crecimiento significativos: (i) el auge de los 60 y 70 impulsado por la agricultura y la construcción; (ii) el periodo post-autocrático de reformas estructurales y constitucionales de la primera mitad de los 90; y (iii) el periodo de crecimiento actual que se inició en el 2003 (ver Figura 1.3). Hasta cierto punto cada una de estas fases representa una recuperación de circunstancias económicas y/o políticas difíciles.

**Figura 1.3: Crecimiento del PIB  
(precios constantes)**



\* Datos preliminares de 2007

Fuentes: FMI, Banco Central del Paraguay

54. Durante el primer periodo de crecimiento, Paraguay expandió su frontera agrícola hacia el este, integrando aún más su sistema productivo a la economía brasileña, de esta manera equilibrando su dependencia económica histórica de Argentina. La economía se estancó cuando culminó la fase de construcción de la Represa de Itaipú a inicios de los 80, en parte debido al fracaso en conectar la conclusión de la construcción de la Represa de Itaipú (en asociación con el Brasil) con el inicio de la Represa Yacyretá (en asociación con Argentina), deteniendo súbitamente los altos niveles de inversión que promovieron el crecimiento impresionante experimentado en los 70. Este estancamiento fue exacerbado por otro shock negativo, a ser la

agitación regional de la crisis de la deuda externa que persistió hasta 1986. Entre los años 1981 y 1983 el PIB de Paraguay cayó 6,6%.<sup>5</sup>

55. En 1987 comenzó un nuevo periodo de crecimiento moderado impulsado por el derrocamiento de la dictadura del General Stroessner en 1989 y el nuevo gobierno democrático que implementó reformas económicas importantes, incluyendo la liberalización del tipo de cambio y las tasas de interés, la reforma del sistema tributario, la simplificación y la reducción de aranceles y la firma del Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR. También se aprobó una nueva constitución en 1992. Este período se caracterizó por una mayor estabilidad macroeconómica.

56. A partir de 1995 Paraguay soportó una serie de shocks regionales e internacionales en el sector externo. A partir de la segunda mitad de los 90 hasta el 2002, el país sufrió una profunda recesión causada por quiebras recurrentes en el sector financiero que ocurrieron en 1995, 1998 y 2002<sup>6</sup> vinculadas con la devaluación brasileña (1999) y la crisis argentina (2001-2002)<sup>7</sup>, así como la inestabilidad política interna (1996, 1998, y 1999).<sup>8</sup> Además las sequías de 1999, 2000 y 2002 afectaron el desempeño agrícola. En el periodo 1997-2002, el crecimiento real del PIB promedió 0,13% por año sufriendo las peores caídas en 1999 y 2000 cuando la economía se contrajo -1,5% y -3,4%, respectivamente.

57. Desde 2003 reformas estructurales y condiciones externas regionales y globales sumamente favorables han estimulado cinco años de estabilidad macroeconómica y crecimiento significativo. El PIB real creció 18,9% en términos acumulativos entre 2003 y 2007, mientras que el PIB real per cápita aumentó 10,1%. Durante este período, el gobierno mantuvo excedentes fiscales, redujo la deuda pública tanto interna como externa, controló la inflación, aumentó las reservas internacionales y estabilizó y fortaleció el sistema financiero. En el frente externo, el gobierno acordó un paquete financiero con el Banco Mundial, el BID y el FMI<sup>9</sup> que significó un renovado apoyo presupuestario al Ministerio de Hacienda. En el frente interno, el gobierno

---

<sup>5</sup> Esto se compara al crecimiento de -8,7% de Argentina y -7,1% en Brasil durante 1980-1983; el PIB de Uruguay cayó a 13,3% de 1981 a 1984.

<sup>6</sup> Las quiebras surgieron tras la liberalización y la expansión del sistema financiero emprendida sin implantar una capacidad de supervisión y control adecuada.

<sup>7</sup> Las crisis políticas, económicas y financieras de Argentina condujeron a una fuerte devaluación del peso argentino, afectando las relaciones comerciales bilaterales y con fuertes repercusiones negativas para las instituciones financieras privadas con operaciones a nivel regional, especialmente en Uruguay y Paraguay, como fue el caso del grupo Velox, y causó el cierre del Banco Alemán en Paraguay.

<sup>8</sup> En abril de 1996, el General Lino Oviedo, entonces comandante del Ejército de Paraguay, fue acusado de planear un golpe de estado, removido de las fuerzas militares y exiliado. En las Elecciones Generales de 1998, Oviedo ganó las internas para la presidencia del Partido Colorado, pero la Corte Suprema lo sentenció a prisión por su presunto rol en la conspiración de 1996. Raúl Cubas reemplazó a Oviedo y ganó las elecciones, convirtiéndose en Presidente de Paraguay el 15 de agosto de 1998. En marzo de 1999, el Vice Presidente Jesús María Argaña fue asesinado, ante lo cual las protestas generales provocaron la renuncia del Presidente Cubas. El Presidente del Congreso Luis González Macchi juró como nuevo Presidente de Paraguay para completar el período hasta 2003.

<sup>9</sup> El 15 de diciembre del 2003, el FMI aprobó un Acuerdo Stand-By de 15 meses por US\$73 millones para apoyar el programa económico del país (las autoridades de Paraguay trataron el acuerdo como precautelado). El Grupo del Banco Mundial aprobó un Préstamo de Ajuste Estructural para la Recuperación Económica de US\$30 millones el 16 de diciembre de 2003. Y el BID aprobó un Proyecto de Protección Social de S\$30 millones, conforme a los términos financieros de un Programa de Emergencia.

renegoció con titulares de bonos nacionales y acordó reducir las tasas de interés y extender el vencimiento de los bonos.

58. Paralelamente el nuevo gobierno propuso un acuerdo político con todos los partidos representados en el Congreso, solicitando la aprobación de un ambicioso paquete de reformas que requería extensa legislación nueva. El paquete fue discutido con las principales organizaciones de la sociedad civil e incluye la reforma del sistema tributario, la reforma de aduanas, la reforma del sistema público de pensiones y reformas de los sectores financieros público y privado (ver Anexo 1).

59. Como se observa en la Figura 1.2, el crecimiento de las exportaciones ha fluctuado en las últimas dos décadas, pero también las tendencias de importación han fluctuado, acompañando la situación de la economía como se refleja en el crecimiento del PIB. A pesar de que las importaciones alcanzaron niveles record en 2007, por primera vez en muchos años el crecimiento de las exportaciones superó a las importaciones. En los últimos ocho años, la composición de las importaciones cambió hacia bienes de capital, particularmente maquinaria, lo cual significa que los sectores productivos están aprovechando la fortaleza del guaraní (con relación al dólar) para mejorar su productividad. Cabe destacar que 65% de la importación de bienes de capital – por ejemplo maquinaria, aparatos y motores – provienen de China. Desde 2003, cuando el Banco Central del Paraguay comenzó a registrar operaciones con China continental separadamente de Taiwán, las importaciones chinas se han quintuplicado, alcanzando casi US\$ 1,6 mil millones en 2007. En cambio las exportaciones de Paraguay a China incluyen principalmente commodities, especialmente productos de soja y algodón. El déficit comercial con China es de casi US\$ 1,6 mil millones y representa más de la mitad del déficit comercial global de Paraguay.

60. El Índice de Términos de Intercambio de Paraguay fluctuó durante el período de crecimiento reciente, al principio mejorando pero luego deteriorándose. Los términos de intercambio mejoraron significativamente durante los años 2002-2004 cuando el precio mundial de commodities se disparó, particularmente ayudando a las exportaciones de soja y algodón. Pero los dos años siguientes registraron una caída abrupta en los términos de intercambio a medida que las fuertes alzas en los precios del petróleo aumentaron el costo de las importaciones. La cuenta corriente registró excedentes moderados durante 2005, pero contabilizó en negativo en 2006. El rol de las exportaciones e importaciones de servicios no está bien comprendido debido a la falta de datos y amerita mayor análisis. El impacto de las remesas – contabilizado en la balanza de pagos como transferencias corrientes – ha sido notable, más que duplicándose de US\$ 200 millones en 2004 y alcanzando US\$ 425 millones en 2006 y se calcula que superará US\$ 500 mil millones en el 2007. La balanza de pagos de Paraguay se caracteriza por grandes fluctuaciones en “errores y omisiones” que principalmente reflejan flujos comerciales no registrados a través de Ciudad del Este que son primordialmente re-exportaciones (es decir, sin valor agregado interno, ver el Capítulo II)

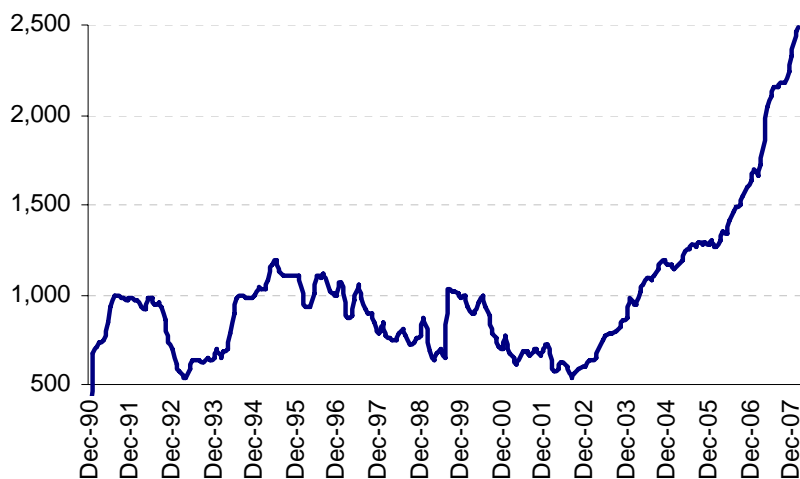
61. Las reservas internacionales brutas alcanzaron el nivel record de US\$2,5 mil millones en diciembre de 2007, por primera vez superando la deuda externa pendiente (ver Figura 1.4). Las reservas aumentaron US\$ 800 millones durante 2007 mientras el Banco Central intentaba aliviar la presión sobre el guaraní que se apreciaba.<sup>10</sup> Sin embargo, dadas las perspectivas menos

---

<sup>10</sup> Desde entonces, las reservas internacionales superaron a los US3 mil millones.

favorables para las exportaciones a raíz de la crisis económica global, así como también por los menores flujos de remesas y un dólar estadounidense que se apreciaba, es probable que las reservas disminuyan en el corto plazo.

**Figura 1.4: Reservas Internacionales Brutas  
(millones US\$)**



Fuente: Banco Central del Paraguay

62. La depreciación del dólar estadounidense en los últimos años – exacerbado por la reciente desaceleración de la economía de EE.UU. – contribuyó a una apreciación nominal significativa del guaraní: que se comercializaba a PYG4.000/US\$ en septiembre de 2008, el guaraní se apreció más de 40% desde fines de 2002, a pesar de intervenciones significativas del Banco Central (como refleja el aumento en las reservas internacionales). El guaraní se comportó mejor frente al Euro, con un apreciación más modesta del 8% durante 2002–2007.

63. Respecto de los vecinos regionales, la política cambiaria de Argentina ha afectado crecientemente a Paraguay (el peso argentino se mantuvo subvaluado a aproximadamente \$3,15 AR/US\$ desde mediados de 2002). La inflación interna resultante, combinada con un dólar estadounidense debilitado, condujo a una apreciación nominal de 30% contra el peso (desde 2.140 a 1.508 guaraníes paraguayos por peso argentino entre diciembre de 2002 y diciembre de 2007, como ilustra la Tabla 1.1). A su vez esto afectó la competitividad de las exportaciones paraguayas a Argentina y generó un aumento de importaciones argentinas –legales e ilegales– al mercado interno de Paraguay. En cambio en Brasil, las exportaciones paraguayas se volvieron *más* competitivas debido a la depreciación nominal de 35% del guaraní frente al Real brasileño entre diciembre de 2002 y diciembre de 2007.

**Tabla 1.1: Evolución de los Tipos de Cambio Nominales y Reales**

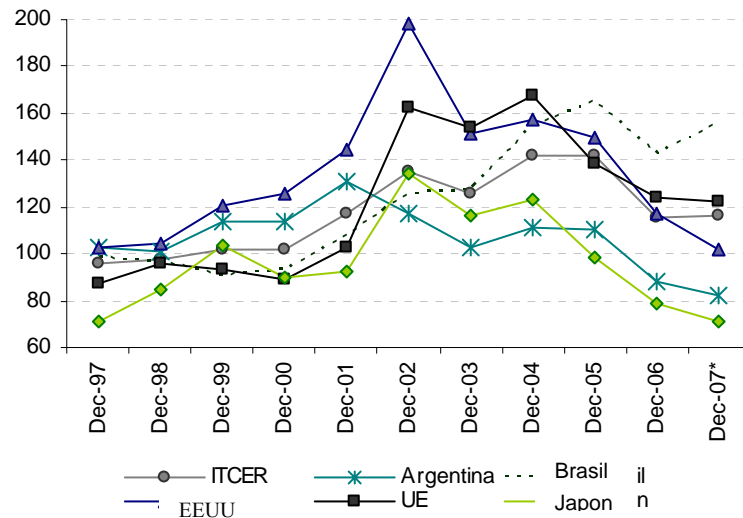
Fecha	Tipo de Cambio Nominal					Índice de Tipo de Cambio Real					
	peso	Real	USD	Euro	yen	ITCER	Argentina	Brasil	EEUU	UE	Japón
<i>Dic-97</i>	2.360	2.126	2.360	2.593	18	95,80	103,07	98,71	102,66	87,09	71,45
<i>Dic-98</i>	2.840	2.347	2.840	3.329	25	97,98	101,16	96,44	104,37	95,65	84,60
<i>Dic-99</i>	3.329	1.809	3.329	3.352	33	101,57	113,69	90,95	120,78	93,69	103,67
<i>Dic-00</i>	3.527	1.799	3.527	3.323	31	101,61	113,46	93,28	125,52	89,39	89,71
<i>Dic-01</i>	4.682	1.984	4.682	4.169	36	117,06	131,19	108,10	144,60	102,75	92,69
<i>Dic-02</i>	2.140	1.957	7.104	7.456	60	134,98	117,62	125,93	198,69	162,86	134,30
<i>Dic-03</i>	2.021	2.044	5.983	7.525	56	125,35	102,73	127,23	151,29	154,05	116,24
<i>Dic-04</i>	2.088	2.279	6.196	8.301	60	141,85	111,48	155,06	157,14	167,64	122,77
<i>Dic-05</i>	2.059	2.644	6.121	7.260	52	142,02	110,34	165,35	149,36	138,56	98,62
<i>Dic-06</i>	1.741	2.474	5.323	7.033	45	115,89	88,48	142,96	116,87	124,03	79,12
<i>Dic-07*</i>	1.508	2.649	4.732	6.891	42	115,98	81,85	155,74	101,67	121,91	71,16

\* Preliminar. ITCER: Tipo de Cambio Efectivo Real.  
Fuentes: Banco Central del Paraguay, Reuters

64. Para rastrear los movimientos del tipo de cambio real, el Banco Central calcula una canasta de las divisas más relevantes para el comercio paraguayo: el Real brasileño, el peso argentino, el yen japonés, el Dólar estadounidense y el Euro. A partir de diciembre de 2007, el tipo de cambio efectivo real (ITCER) se había apreciado 14% desde diciembre de 2002, impulsado por casi 50% de apreciación real contra el dólar y el yen, pero compensado por la depreciación observada de 24% contra el Real brasileño (ver Figura 1.5).<sup>11</sup> Factores internos también contribuyeron a la apreciación del guaraní. Estos factores incluyen (i) aumento significativo de las exportaciones (de US\$950 millones en 2002 a US\$2,8 mil millones en el 2007), (ii) gran flujo de divisas asociadas con los royalties recibidos de las Represas de Itaipú y Yacyretá, que promediaron US\$ 250 millones en los últimos 5 años, y (iii) constante aumento de las remesas que se calcula alcanzarán US\$ 500 millones en 2007.

<sup>11</sup> El movimiento del tipo de cambio efectivo real y sus determinantes ameritan mayor análisis.

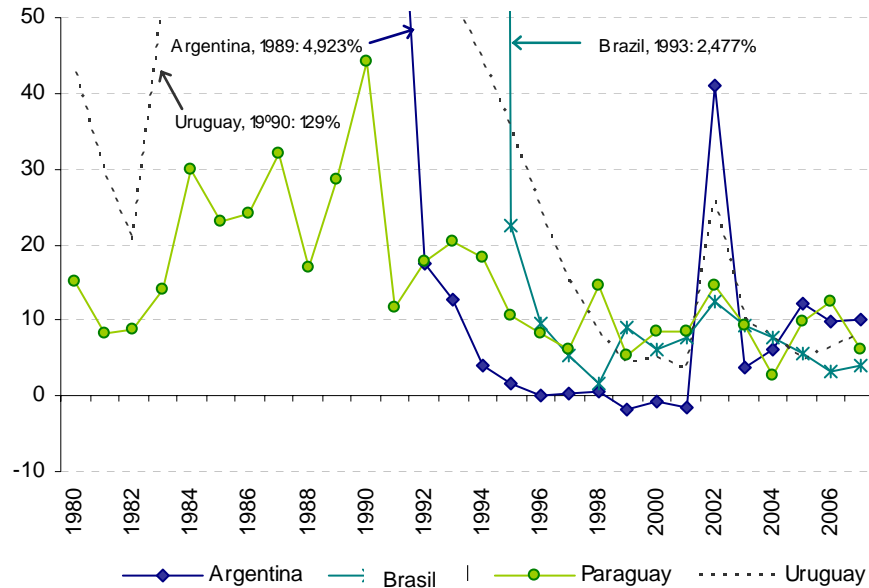
**Figura 1.5: Índices de Tipo de Cambio Efectivo Real (1995=100)**



Fuente: World Economic Outlook Database, FMI

65. A diferencia de sus vecinos de MERCOSUR, Paraguay ha logrado evitar períodos hiperinflacionarios como los que aquejaron Argentina y Uruguay en los 80 y a Brasil en los 90 (ver Figura 1.6). La estabilidad monetaria relativa de Paraguay se refleja en tasas de inflación promedio de 12% en los 90 y 9% desde el año 2000. La inflación alcanzó un pico de 44% en 1990 como consecuencia de la liberación del tipo de cambio luego de las reformas introducidas por el gobierno post-Stroessner. Pero desde entonces, la inflación nunca sobrepasó 20% y en 2007 fue un modesto 6%.

**Figura 1.6: Inflación en los países de MERCOSUR**



Fuente: World Economic Outlook Database, FMI

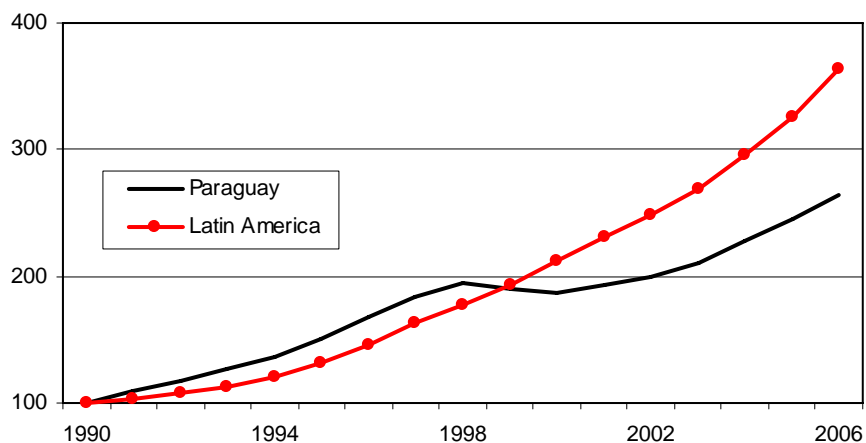
66. La disciplina fiscal fue un pilar clave en el desempeño macroeconómico mejorado de los últimos cuatro años. Sin embargo a pesar de (i) las recientes reformas que buscan simplificar el sistema de cobranza de recaudaciones, y (ii) la ya escasa carga fiscal (alrededor de 11% del PIB, el menor de la región por lejos), un nivel substancial de informalidad y evasión continúan obstaculizando la capacidad de cobranza de las recaudaciones del gobierno. Y la alta proporción de gastos corrientes que dan cuenta de hasta 75% de las recaudaciones totales constituye una rigidez que desplaza la muy necesaria inversión en infraestructura, educación, salud y protección social. La combinación de crecimiento económico positivo, un guaraní más fuerte y la disciplina fiscal condujeron a la reducción de la deuda pública de más de 50% del PIB en 2002 (incluyendo la deuda externa e interna por el gobierno y el Banco Central del Paraguay) a alrededor del 29% en 2007.

### 1.3. Panorama del Desempeño de las Exportaciones de Paraguay

67. El análisis de las tendencias globales en las exportaciones de Paraguay desde 1989 revela dos subperiodos definidos: 1989-2002 y 2003-2006. Se puede caracterizar el período 1989-2002 por el estancamiento en las exportaciones nominales que generó disminuciones en términos reales. Mientras que las exportaciones totales alcanzaron US\$1 mil millones (precios actuales) en 1989, fueron solamente de US\$ 950 millones en 2002. La caída pronunciada entre 1990 y 1992 fue seguida por una recuperación firme hasta 1997, y luego sobrevino una segunda gran caída en 1998-1999. Pero desde principios de 2003, las exportaciones mostraron una recuperación fuerte y consistente, llegando a US\$ 2,8 mil millones en 2007. La Figura 1.7 compara el crecimiento de las exportaciones de Paraguay y Latinoamérica, reflejando el estancamiento relativo de las exportaciones paraguayas en los 90 y su recuperación posterior. En términos reales, el panorama de las exportaciones no es substancialmente mejor: en 1999, las exportaciones fueron 66% de su valor en la década anterior, y para 2006, a pesar de cuatro años de crecimiento robusto, las

exportaciones estuvieron solamente 29% por encima de su nivel de 1989, para una tasa de crecimiento anual real promedio de 2,9%. Esto es significativamente menos que la tasa regional promedio de crecimiento de exportaciones de 7,4% durante el mismo periodo. Para el periodo 1980-2006, el crecimiento promedio en términos reales realmente aumentó a 5,2 %, pero igualmente continúa por debajo del promedio de 5,6 % para Latinoamérica.

**Figura 1.7: Exportaciones Totales de Paraguay (US\$ Millones) y Crecimiento Real de Exportaciones de Países relacionados con MERCOSUR (Media móvil de 10 años [1990=100], y crecimiento anual promedio)**

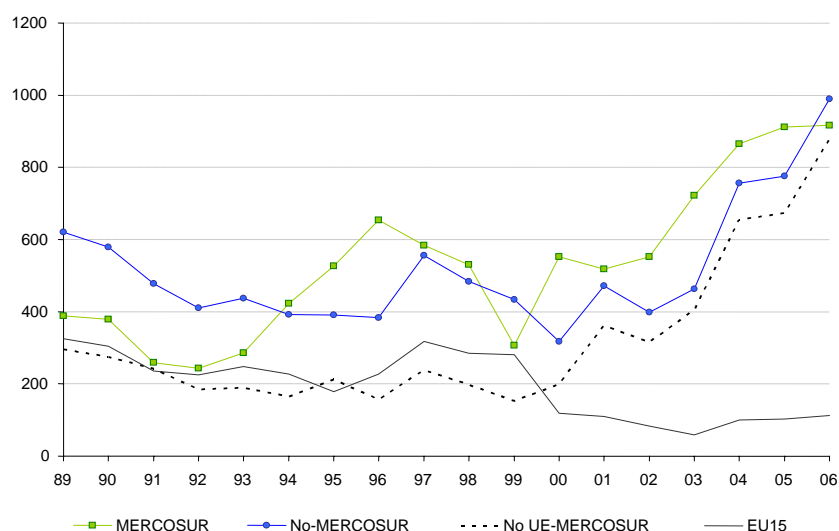


	Paraguay	Latino- américa	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Perú	Uruguay
1980-06	5,2%	5,6%	5,5%	2,7%	4,5%	7,8%	4,6%	2,9%
1990-06	2,9%	7,4%	6,0%	5,9%	6,1%	7,9%	8,7%	2,1%

Fuente: Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial. Crecimiento Real basado en cifras de exportación en dólares estadounidenses, ajustado por el Índice de Precio al Productor de Estados Unidos.

68. La disminución en las exportaciones a principios de los 90 consistió de una caída generalizada de las exportaciones a la mayoría de los socios. Pero después de la implementación de MERCOSUR en 1991, las exportaciones a los socios de MERCOSUR aumentaron significativamente durante 1993–1996, mientras que las exportaciones a otros países se estancaron (ver Figura 1.8). En 1997 las exportaciones entraron en un periodo de declive durante el cual cambió la composición de las exportaciones a países fuera de MERCOSUR cambió (ver a continuación). Pero a partir de 2000 -2001, a pesar de que las exportaciones al grupo EU15 siguieron declinando, las exportaciones a otros mercados empezaron a aumentar, y las exportaciones a MERCOSUR presentaron un alza durante 2004 que no se sostuvo más adelante.

**Figura 1.8: Exportaciones de Paraguay a los Principales Mercados  
(millones US\$ actuales)**



Fuente: COMTRADE

69. En parte se puede explicar el pronunciado aumento de las exportaciones a partir de 2001 por el aumento significativo en los precios internacionales de commodities durante este período, dado que los commodities predominan en la canasta de exportaciones de Paraguay, como se ilustra a continuación. A pesar de que probablemente los altos precios de los commodities persistan a corto plazo, su tendencia a largo plazo es un misterio; por lo tanto cualquier aumento en la concentración en los productos agrícolas expone a los exportadores paraguayos a riesgos adicionales. Si los precios de los commodities siguen altos, como pronostican algunos analistas, el desempeño de las exportaciones paraguayas podría beneficiarse sustancialmente. Las dos secciones siguientes analizan detalladamente las tendencias de las exportaciones de Paraguay desglosándolas por tipos de productos y países de destino.

#### 1.4. Composición de Exportaciones por Producto

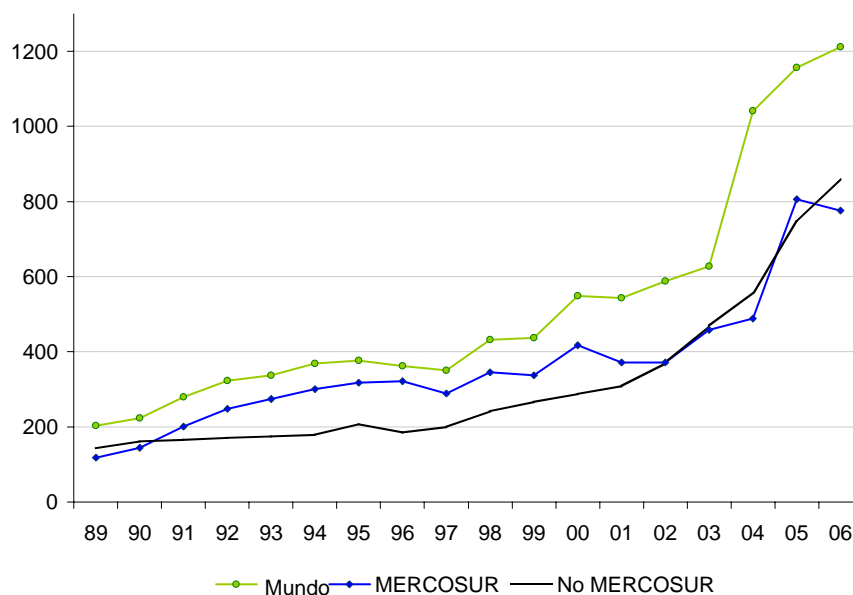
70. El número de productos exportados se sextuplicó en las últimas dos décadas, pasando de 203 en 1989 a 437 en 1999, alcanzando 1212 productos en 2006 (ver Figura 1.9).<sup>12</sup> La ampliación de los tipos de productos durante la década de los 90 parece impulsada por un mayor número de productos destinados a países de MERCOSUR, sugiriendo que MERCOSUR pudo haber contribuido a diversificar la canasta de exportaciones de Paraguay en las primeras etapas.

<sup>12</sup> Estos cálculos se valen de datos COMTRADE de exportaciones globales clasificados al nivel de 6-dígitos (SA1999-1992). Para otros cálculos que requieren datos de productos o industria, se utilizaron datos de exportación de Paraguay reportados conforme al Sistema Armonizado (SA 1988-1992) de 6-dígitos, los datos más desagregados disponibles para las exportaciones de Paraguay consistentes con el transcurso del tiempo. Para evitar problemas con el tiempo-frecuencia de las relaciones de exportación, ya que el comercio de algunos productos podría naturalmente tener una frecuencia menos que anual, construimos un promedio de tres años de exportación por producto (en dólares estadounidenses constantes 2006) para las series analizadas. El periodo inicial (1989-1991) fue seleccionado como punto de referencia anterior a MERCOSUR. Para las series de precios constantes denominada en dólares estadounidenses de 2006, se deflacionaron las series de datos nominales utilizando el IPC de EEUU.

Pero a fines de los 90 y desde entonces, no hay evidencias de que la diversificación de MERCOSUR fue más rápida que en el resto del mundo; por el contrario, el número de productos destinados a países fuera de MERCOSUR aumentó más rápido en el período 1998-2002, alcanzando un nivel de diversificación comparable a los países de MERCOSUR.

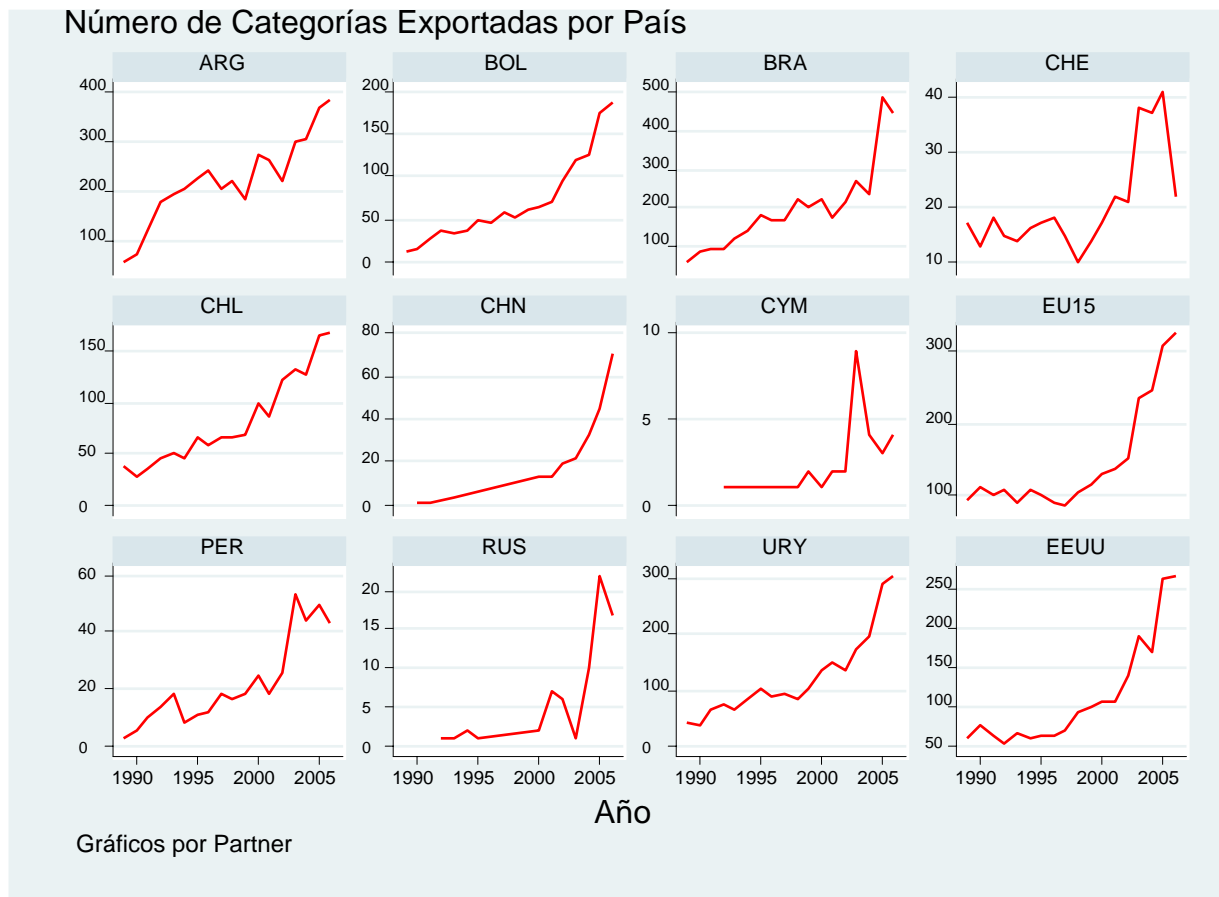
71. A nivel del país, la tendencia del creciente número de productos se refleja a través en la mayoría de los principales socios comerciales de Paraguay, con Brasil, Argentina, EU15, Uruguay y EE.UU. a la delantera (ver Figura 1.10). En el caso particular de Uruguay, no solamente aumentó el número de tipos de productos de 42 a 307, pero mismo los valores de exportación también aumentaron durante el periodo. Dada la pronunciada disminución en los valores de las exportaciones al grupo EU15, aquí también hubo una diversificación significativa de productos, con el número de productos aumentando de 93 a 325. Otros países que mostraron gran diversificación de productos incluyen EE.UU. (de 59 a 269 categorías a pesar de valores de exportación relativamente constantes), Bolivia (de 14 a 186), Chile (de 36 a 168 categorías), y China (sin exportaciones en 1989, un producto exportado en 1990 y 71 categorías en 2006).

**Figura 1.9: Cantidad de Productos Exportados (SA de 6 dígitos)**



Fuentes: Cálculos de los autores con categorías SA de 6 dígitos.

**Figura 1.10: Número de Productos Exportados en Países Seleccionados**



Fuente: Cálculos de los autores y el número de productos exportados refleja categorías SA de 6 dígitos.

72. La composición de las exportaciones está muy concentrada por tipo de producto, con las 20 categorías superiores de productos dando cuenta de más de 80% de las exportaciones totales en cada período (ver Tabla 1.2). Incluso la concentración permanece extremadamente alta entre las 10 categorías superiores, dando cuentas de 85, 73 y 75% de las exportaciones totales en cada sub-período. La tendencia general manifiesta un alejamiento significativo del algodón y una intensificación de los productos derivados de la soja y la carne. Por ejemplo, en el período 1989-1991, el algodón y la soja fueron los dos productos principales de exportación – cada uno dando cuentas de más de 30% de las exportaciones – seguido por la carne, café, madera y productos químicos. Pero para el periodo 1995-1997 la participación relativa de la exportación de algodón había caído a la mitad, y para 2004-2006, el algodón representaba menos de 5% de las exportaciones totales. (Ver Cuadro 1.1)

**Cuadro 1.1: Algodón**

Históricamente el algodón ha sido una de las exportaciones claves de Paraguay, representando hasta la mitad de las exportaciones totales y dos tercios de la producción agrícola. El producto fue especialmente atractivo para los pequeños agricultores debido a su simplicidad y escasas exigencias tecnológicas, junto con precios internacionales favorables. Sin embargo, desde 1996 su producción tendió a disminuir como resultado de la menor productividad debido al abuso de tierras agotadas, el aumento de plagas resistentes a insecticidas, especialmente el picudo, repetición de malos cultivos debido a factores climáticos adversos y precios internacionales más bajos. Para 2007 el algodón representaba solamente 2% de las exportaciones totales, comparado con un promedio de 40% en los 80 y 20% en los 90.

Poco a poco los pequeños agricultores han reemplazado los cultivos de algodón por otros cultivos tales como caña de azúcar, maíz, sésamo y stevia. A pesar de que los precios del algodón se han recuperado en años recientes, el área de producción permanece a su nivel más bajo en décadas.

**Tabla 1.2. Primeros 20 Productos Exportados  
(% de las exportaciones totales en US\$ de 2006)**

1989-1991		1995-1997		2004-2006	
	%		%		%
1 Cotton, not carded or combed	34.8	Soya beans	31.9	Soya beans	30.5
2 Soya beans	30.1	Cotton, not carded or combed	17.3	Frozen boneless bovine meat	9.6
3 Fresh or chilled unboned bovine mea	7.6	Oil-cake and other solid residues,	7.1	Oil-cake and other solid residues,	8.5
4 Coffee, not roasted or decaffeinate	2.5	Crude soya-bean oil	3.5	Fresh or chilled boneless bovine me	5.8
5 Frozen boneless bovine meat	2.4	Non-coniferous wood, continuously s	2.8	Crude soya-bean oil	5.3
6 Full-grains, splits of bovine and e	2.2	Full-grains, splits of bovine and e	2.4	Cotton, not carded or combed	4.8
7 Baboen, Mahogany, Imbuia and Balsa	2.1	Frozen boneless bovine meat	2.0	Maize (excl. seed)	4.6
8 Oil-cake and other solid residues,	1.9	Maize (excl. seed)	1.9	Spelt, common wheat and meslin	2.3
9 Essential oils of peppermint (incl.	0.8	Plywood, each ply =<6mm thick, nes	1.9	Non-coniferous wood, continuously s	2.3
10 Oil-cake and other solid residues o	0.8	Soya-bean oil (excl. crude) and fra	1.8	Bovine leather, non-vegetable pre-t	1.8
11 Non-coniferous wood, continuously s	0.8	Wood, nes sawn or chipped lengthwis	1.7	Sesamum seeds	1.5
12 Menthol	0.8	Baboen, Mahogany, Imbuia and Balsa	1.4	Raw cane sugar, in solid form	1.2
13 Durum wheat	0.8	Live bovine animals, other than pur	1.4	Full-grains, splits of bovine and e	1.1
14 Tung oil and its fractions	0.7	Durum wheat	1.2	Wood, nes sawn or chipped lengthwis	0.7
15 Crude soya-bean oil	0.6	Whole bovine skin leather, of surfa	1.2	Carboys, bottles, flasks and simila	0.7
16 Quebracho extract	0.6	Fresh or chilled unboned bovine mea	1.1	Cigarettes containing tobacco	0.6
17 Veneer sheets and sheets for plywoo	0.6	Fresh or chilled boneless bovine me	1.1	Crude sunflower-seed and safflower	0.6
18 Raw cane sugar, in solid form	0.6	Combed single cotton yarn, with >=8	0.9	Wadding of man-made fibres and arti	0.5
19 Patent leather and patent laminated	0.5	Veneer sheets and sheets for plywoo	0.7	Wood charcoal	0.5
20 Essential oils of citrus fruit (inc	0.5	Dyed 3 or 4-thread twill (incl. cro	0.6	Ferrous waste and scrap, iron or st	0.5
Total	91.7	Total	84.0	Total	83.4

Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos paraguayos del SA de 6 dígitos.

73. Por otro lado, la soja y sus derivados se convirtieron en el principal grupo de productos de exportación (dando cuentas del 44% de las exportaciones totales para el periodo 2004-2006), impulsados por una demanda global mucho mayor, la adopción de semillas genéticamente modificadas, la cuadruplicación del área cultivada a partir de 1990 y el de la Hidrovía a fines de los 90 (una vía que recorre 3.302 km a lo largo de los ríos Paraguay y Paraná entre los puertos de

Cáceres en Matto Grosso, Brasil, y Nueva Palmira en Colonia, el río Uruguay que atraviesa los puertos paraguayos de Concepción, Asunción y Villeta) lo cual ha facilitado el transporte a los mercados (Hausmann y Klinger, 2007; ver Cuadro 1.2).

**Cuadro 1.2: Soja**

Las exportaciones de soja y sus productos derivados han mostrado un crecimiento sostenido en las últimas tres décadas, alcanzando un promedio de 30% de las exportaciones totales desde 1980. En los últimos tres años, el clima propicio y los precios internacionales record (que se dispararon 70% entre diciembre del 2006 y diciembre del 2007) estimularon la expansión del área cultivada a 2,4 millones de hectáreas en 2007. Con un cultivo anual de 6,5 millones de toneladas, Paraguay cuenta con uno de los más altos niveles de productividad de la región, con un promedio de 2,7 toneladas por hectárea en 2007.

Mientras que la soja paraguaya se exportaba a través de puertos marítimos en la costa Atlántica de Brasil, las restricciones en el transporte de la soja genéticamente modificada impuestas por el estado de Paraná, Brasil (en la frontera de Brasil y Paraguay) forzó a los exportadores de Paraguay a buscar nuevas rutas de exportación. Como resultado, cada vez se exporta más soja utilizando los ríos Paraguay y Paraná, en embarcaciones que transportan los granos a puertos argentinos y uruguayos.

La creciente demanda internacional provocó el aumento de la producción de aceites vegetales, especialmente de soja, conduciendo a una gran participación en el mercado: históricamente las exportaciones anuales de aceites vegetales promediaban menos de US\$ 50 millones, pero superaron los US\$ 200 millones en 2007. Inversiones recientes permitieron la expansión de la capacidad de procesamiento local, agregando valor interno.

74. El crecimiento concurrente de productos bovinos – incluyendo carne bovina fresca y congelada y cuero bovino – se benefició con el control de la fiebre aftosa en el país. Varios otros productos nuevos han surgido como participaciones importantes de la canasta de exportaciones, es decir, maíz, semilla de sésamo, trigo, azúcar y cigarrillos (ver Cuadro 1.3)

75. Sumando los datos en categorías de 2 dígitos para representar una imagen más amplia de la composición de la canasta de exportación revela cambios importantes con el transcurso del tiempo (ver Figura 1.11).<sup>13</sup> El aumento en la participación de productos vegetales de 36% en 1989-1991 a 48% en 2004-2006 fue impulsado principalmente por la soja, aceite de soja crudo y maíz. En cambio, la categoría de textiles (donde la fibra de algodón es el producto principal) sufrió una pérdida importante en su participación en el mercado durante el mismo periodo, de 37 a 7% de las exportaciones totales. Esta disminución de más de US\$300 millones en 1989 a US\$73 millones en 1997 fue generalizada en mercados claves incluyendo Chile, Argentina, Taiwán y Venezuela, pero fue particularmente fuerte en Brasil y los países EU15. Además las exportaciones del sector textil y de algodón desaparecieron totalmente de varios mercados, como Corea y Japón, entre otros.

76. El segundo grupo de productos más importante en 2004-2006 fue el grupo de animales y productos del reino animal, cuyo gran aumento fue impulsado por las exportaciones de carne bovina congelada, superando las exportaciones tradicionales de carne fresca. Y el tercer grupo de productos más importante (alimentos preparados) duplicó su participación de 5 a 12% en las últimas dos décadas, sobre todo debido al aumento en las exportaciones de azúcar.

<sup>13</sup> El Anexo 2 contiene la lista completa de productos de dos dígitos y las categorías siguiendo la nomenclatura HS.

### **Cuadro 1.3: Carne Vacuna y Cereales**

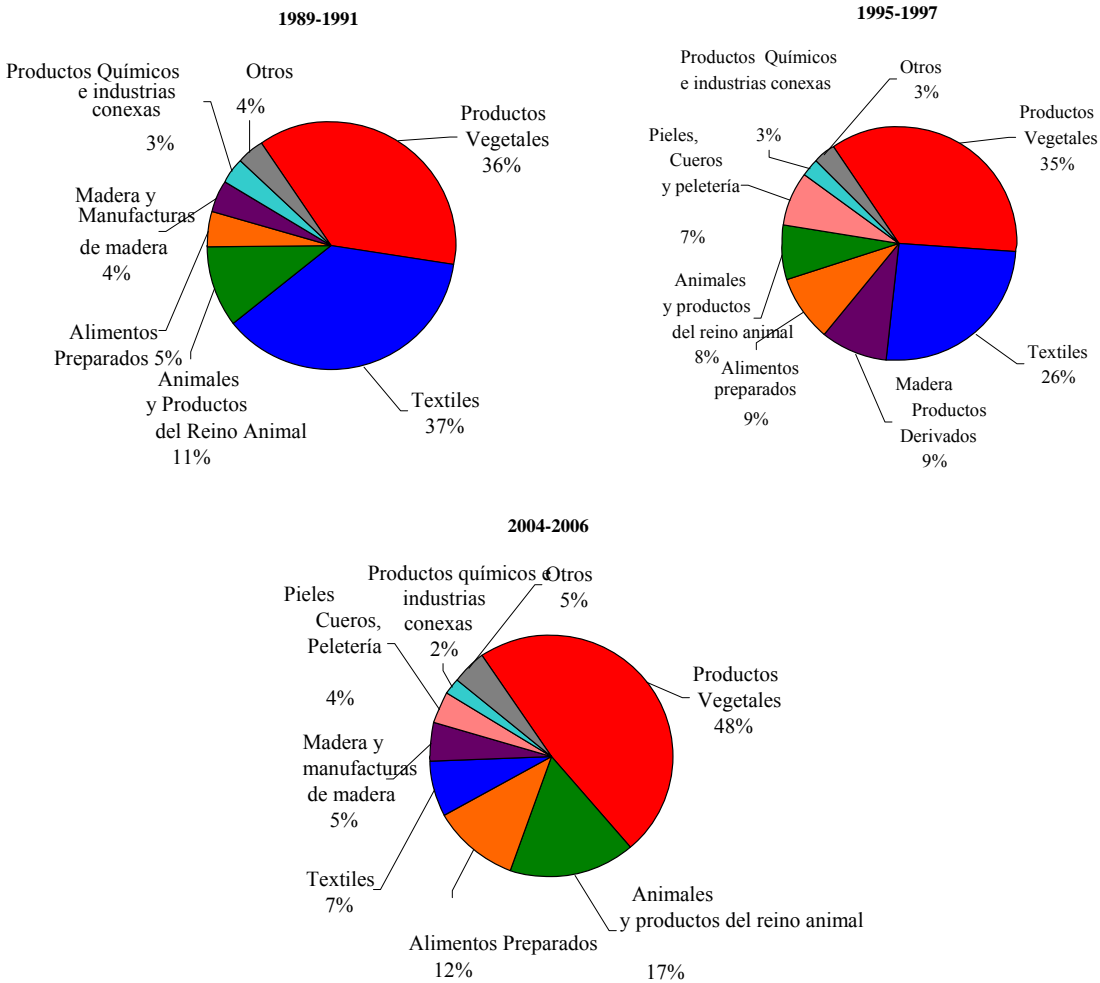
Una combinación de precios internacionales atractivos y factores regionales positivos contribuyó a una expansión significativa de las exportaciones de carne vacuna en años recientes. La restricción voluntaria de Argentina sobre sus propias exportaciones de carne vacuna, junto con casos de fiebre aftosa en Uruguay y Brasil, permitió que los productores paraguayos colocarse en nuevos mercados en Asia y Europa Oriental, especialmente Rusia. Las exportaciones de carne vacuna alcanzaron un record de US\$ 424 millones en el 2006. El mismo año, los altos precios locales hicieron que las autoridades permitieran la importación de carne vacuna para suplir la carencia, tomando en cuenta que la carne vacuna es un componente principal de la canasta de consumo paraguaya (los altos precios de la carne vacuna también contribuyeron a la inflación). Si bien las exportaciones de carne vacuna realmente disminuyeron 15% en el 2007 comparado con 2006 (principalmente debido a la reducción de las exportaciones a Rusia), las exportaciones en el 2007 mostraron un aumento de 45% con relación a 2005, y se sextuplicaron llamativamente desde 2003.

Los niveles de exportación de carne vacuna en 2006 alcanzaron el límite de la capacidad de producción de ganado y procesamiento de carne en Paraguay. Pero se realizaron inversiones significativas en ambos sectores – incluyendo la ganadería, el procesamiento de carne y los sistemas de transporte relacionados – con el objetivo de acceder a los mercados más sofisticados de EE.UU. y la UE. La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), informa que a partir de marzo del 2008 se asignó 37% de los créditos canalizados al sector privado a proyectos de inversión en ganadería e industrias de procesamiento de carne.

Respecto de los cereales y la harina, estos productos han alcanzado mayor relevancia desde 2000. El maíz, el más importante, se benefició indirectamente de la expansión de la soja ya que los productores de soja pueden cultivarlo como segundo cultivo anual (a saber, la soja crece desde septiembre/octubre hasta marzo/abril, y el maíz (o trigo) se planta en abril/mayo y se cosecha en agosto/septiembre).

La harina de trigo es un producto de exportación relativamente nuevo resultante de la confluencia de factores favorables: altos precios internacionales, la introducción de variedades de semillas nuevas y más eficientes, condiciones climáticas propicias, y un nuevo impuesto (retención) gravado por Argentina a sus exportaciones de commodities. El impuesto fue creado para proteger a los consumidores argentinos de la inflación desencadenada por los precios internacionales en constante aumento, pero en realidad es un subsidio a las industrias de harina que ejerce efectos indirectos en el Cono Sur al reducir la cantidad de trigo y harina disponibles en el mercado regional, lo cual aumenta los precios aún más. La escasez de trigo y harina en Brasil afecta los precios locales y conduce a los procesadores a importar trigo de Canadá y otros países fuera de la zona para abastecer a las panaderías y fábricas de pasta. Estas restricciones han distorsionado significativamente el mercado para los productores paraguayos.

**Figura 1.11: Principales Categorías Exportadas del SA**

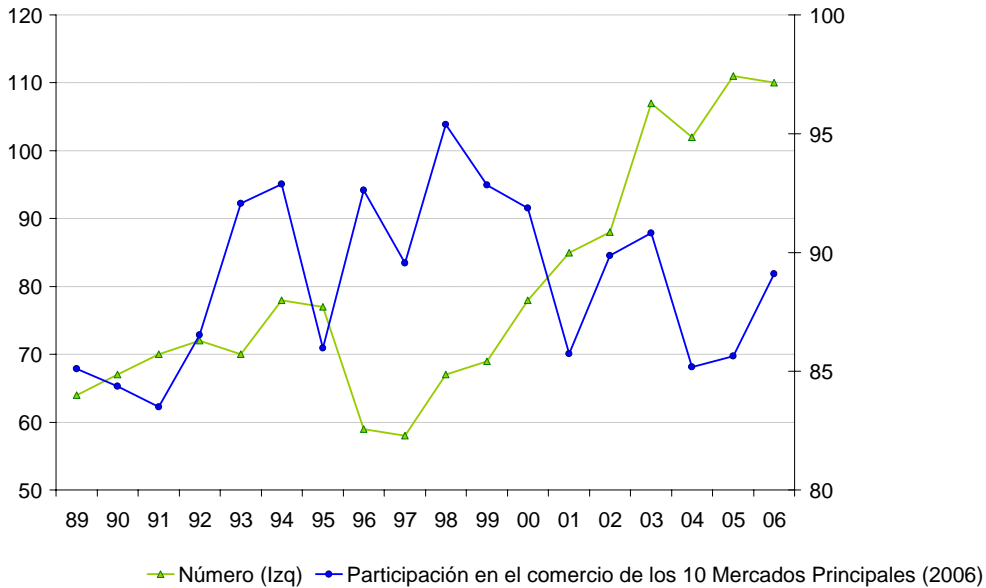


Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos paraguayos de categoría SA de 2-dígitos.

### 1.5. Composición de las Exportaciones por Mercado de Destino

77. Respecto del número de mercados a los cuales se envían exportaciones paraguayas, observamos un aumento a principios de los 90, seguido por un pronunciado declive en 1996-1997 hasta un punto bajo de menos de 60 países (ver Figura 1.12). Pero desde entonces, el número de mercados al cual el Paraguay exporta ha aumentado a un ritmo constante, casi duplicándose para el 2006. Sin embargo, esta evidencia de la diversificación de mercados contrasta con una concentración aumentada de exportaciones en sus mercados principales: los diez mercados más importantes (utilizando el ranking del 2006) dieron cuenta consistentemente de 85 a 95% del valor de las exportaciones totales desde inicios de los 90, indicando que el aumento en número de mercados no se ha traducido en una reducción efectiva en la concentración del mercado.

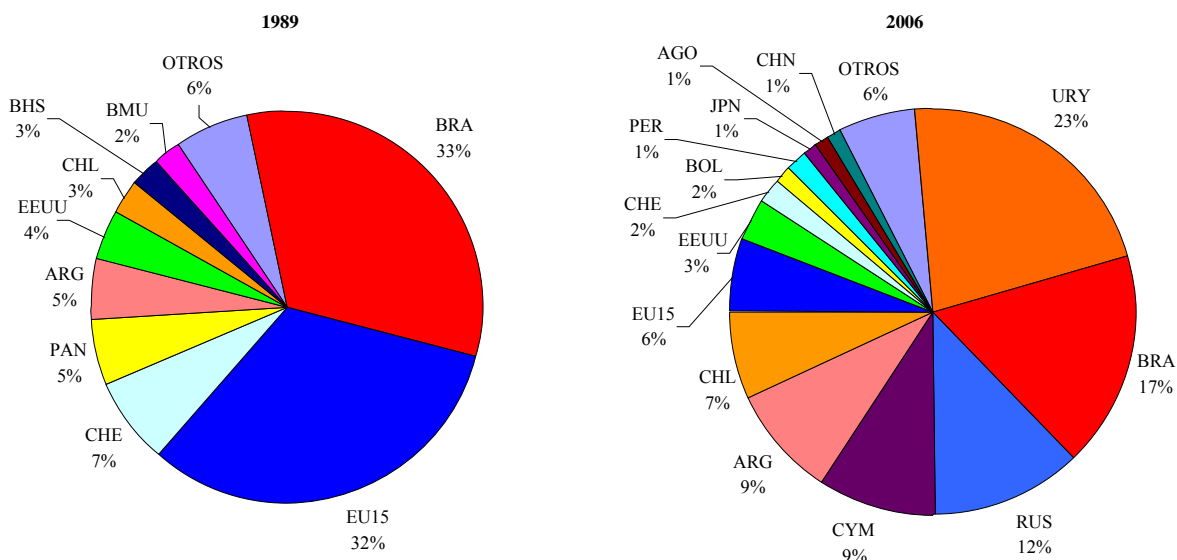
**Figura 1.12: Cantidad de Mercados Exportadores**



Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos COMTRADE.

78. Sin embargo, con el transcurso del tiempo han ocurrido cambios significativos dentro de estos destinos principales de exportación, tal como ilustra la Figura 1.13. En 1989 las exportaciones estaban concentradas en Brasil y el grupo UE15 (cada uno dando cuenta de aproximadamente un tercio de las exportaciones totales), seguido por Suiza, Panamá, Argentina, Estados Unidos y Chile. Sin embargo, en 2006 Uruguay tiene la mayor participación, recibiendo 23% de las exportaciones de Paraguay (comparado con 1% a en 1989). Otros nuevos mercados entre los socios comerciales principales de Paraguay incluyen Rusia (importando 12% de las exportaciones de Paraguay) y las Islas Caimán (9%). Debe aclararse que ambos, Uruguay y las Isla Caimán son principalmente lugares de transbordo para las exportaciones paraguayas, y que los destinos finales no son capturados en los datos de COMTRADE. La participación de Brasil se redujo por la mitad a 17%, pero la mayor reducción se observó en el grupo UE15, que en 2006 fue el destino de un modesto 6% de las exportaciones paraguayas. Durante el mismo periodo, varios países latinoamericanos afianzaron su participación en el mercado de exportación, notablemente Argentina (9%), Chile (7%), Bolivia (2%) y Perú (1%).

**Figura 1.13: Principales Mercados Exportadores (% de exportaciones totales)**



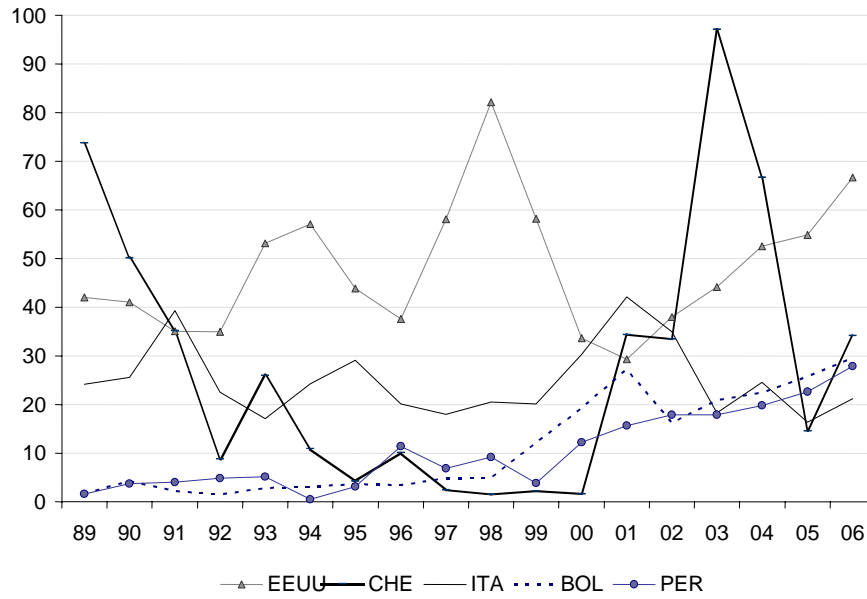
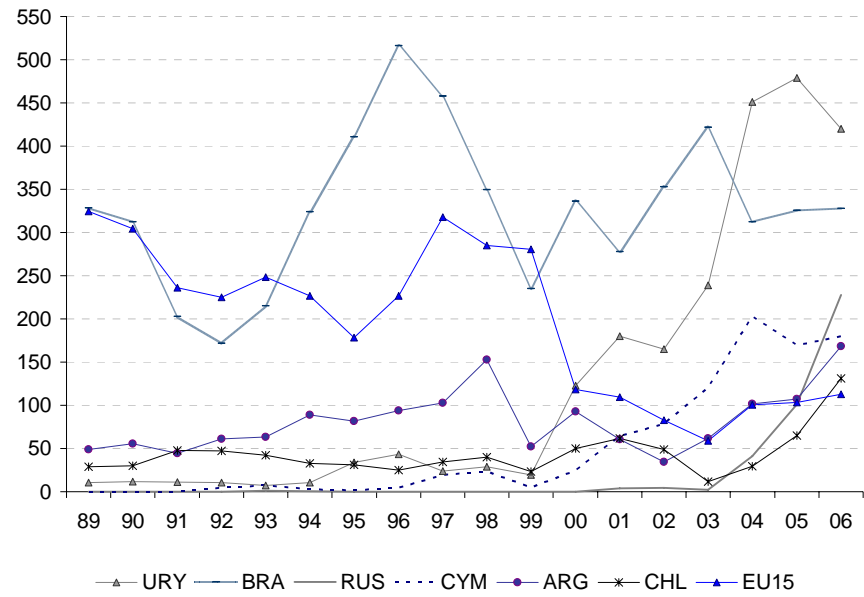
Fuente: Naciones Unidas, COMTRADE.

79. La Figura 1.14 ilustra la evolución de las exportaciones anuales por destino. Para países que reciben exportaciones de valor superior a US\$ 100 millones en 2006 (la mitad superior de la Figura 1.14), Uruguay el principal exportador que reemplazó a Brasil en 2004, importa principalmente soja, torta oleaginosa y otros residuos sólidos de la soja, y aceite crudo de soja; estos tres productos comprenden más del 90% de las importaciones totales provenientes de Paraguay en los últimos 5 años. Pero debido a que Uruguay no es un gran consumidor de productos de soja, los importadores uruguayos importan una gran proporción de estos productos para re-exportar a otros mercados. La principal explicación detrás de este desvío es que Paraguay carece de puertos marítimos desde los cuales exportar productos directamente.<sup>14</sup> La fuerte disminución de las exportaciones a países UE15 – las exportaciones de 2006 equivalieron a solamente 21% de su valor en 1989 en dólares estadounidenses constantes – fue resultado del desplome de las exportaciones de algodón, y más recientemente de la disminución de las exportaciones de soja que se desvían a través de Uruguay y las Islas Caimán.

80. Para países que reciben menos de US\$ 100 millones de exportaciones en 2006 (mitad inferior de Figura 1.14), las exportaciones manifestaron mayor volatilidad. Los principales mercados extranjeros en esta categoría son EE.UU., Suiza, Bolivia y Perú. Las exportaciones a EE.UU. y Suiza han sido particularmente inestables, mientras que las exportaciones a Italia han fluctuado pero con una tendencia estable. En cambio Bolivia y Perú han crecido uniformemente como mercados de exportación para productos paraguayos, y son los socios comerciales más importantes en Latinoamérica después de los países del MERCOSUR y Chile.

<sup>14</sup> Por ejemplo, algunos exportadores, particularmente empresas que cuentan con centros de distribución, declaran el puerto de transbordo como el puerto de destino y luego agregan el destino final en el punto de distribución y transbordo, lo cual efectivamente acelera los tiempos de carga. Los destinos principales para la soja paraguaya, luego del transbordo, son la comunidad Andina, Oriente Medio y la Unión Europea.

**Figura 1.14: Exportaciones a Mercados Seleccionados  
(millones de US\$ actuales)**



Fuente: Naciones Unidas, COMTRADE

## 1.6. Desglose del Comercio en Márgenes Intensivo y Extensivo

81. El análisis anterior de la composición de las exportaciones en función del número de socios comerciales, tipo de producto y mercado de destino sugiere un grado de diversificación de las exportaciones en los últimos veinte años. Pero la mayoría de productos nuevos y mercados nuevos tienen solamente relevancia marginal debido a la pequeña participación de exportaciones que representan. La realidad es que las exportaciones de Paraguay siguen concentradas en un puñado de mercados y productos. Por ejemplo, el surgimiento de nuevos mercados en Rusia y las Islas Caimán es notable, pero una mirada más minuciosa revela que en ambos países el 95% de las exportaciones se concentran en un solo producto, carne bovina congelada en el caso de Rusia y soja en el caso de las Islas Caimán (un puerto de transbordo para importadores de la UE).

82. Aumentar la diversificación de exportaciones es importante por varias razones. Puede ayudar a reducir la volatilidad generada por la demanda, el precio y shocks en los términos de intercambio – particularmente para países de ingreso bajo como Paraguay cuyas exportaciones están fuertemente concentradas y utilizan muchos recursos naturales. Se ha demostrado también que la diversificación contribuye al crecimiento de las exportaciones y por consiguiente potencian el crecimiento económico. Pero existen varias posibilidades para diversificar las exportaciones, no todas igualmente beneficiosas en materia de aumento del crecimiento de las exportaciones.

83. En general las exportaciones pueden crecer en dos direcciones separadas.

- Primero, los países pueden exportar más de los productos que ya están comerciando con socios existentes, lo que la literatura define como *margen intensivo*.
- Segundo, los países pueden vender productos ya comerciados a nuevos mercados, o vender nuevos productos que no fueron exportados anteriormente, el llamado *margen extensivo*.

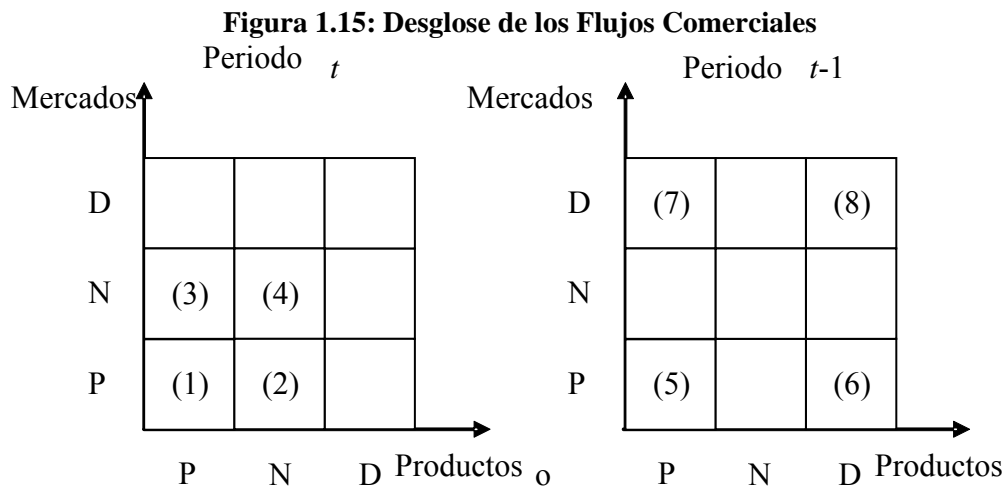
84. La literatura reciente sobre diversificación de exportación se concentra en el rol de estos componentes para entender las contribuciones relativas al crecimiento de las exportaciones, puesto que se suele creer que aumentar la gama de los productos comerciados, antes que simplemente aumentar su volumen, puede ayudar a reducir la volatilidad generada por frecuentes shocks en los términos de intercambio y los ajustes resultantes. Hummels y Klenow (2005) señalan que los países cuyos comercios crecieron con margen extensivo son menos vulnerables a los efectos adversos de los términos de intercambio. Por otro lado, Besedes y Prusa (2007) y Amurgo-Pacheco y Pierola (2008) indican que el crecimiento de las exportaciones está vinculado en gran medida al margen intensivo. El siguiente análisis desglosa crecimiento de las exportaciones paraguayas en los sub-componentes de márgenes intensivo y extensivo.

85. Se puede clasificar al comercio en función de su persistencia – en sus dimensiones de mercado y producto – como persistente (P), nuevo (N) o en desaparición (D). La figura 1.15 ilustra las ocho clasificaciones posibles, con los mercados en el eje vertical, y los productos en el eje horizontal. En el periodo  $t$ , por ejemplo, observamos un producto persistente que es exportado a un mercado persistente en el cuadro (1). Puede haber comercio de nuevos productos (no exportados en  $t-1$ ) vendidos a un mercado de exportación existente (cuadro 2); un producto

persistente (ya vendido en el período  $t-1$ ) que es exportado a un mercado nuevo (cuadro 3); y un producto recientemente comercializado exportado a un mercado nuevo (cuadro 4).

86. Dado que buscamos caracterizar los *cambios* en el comercio, también es necesario describir el comercio en el período  $t-1$  respecto del periodo  $t$ . Entonces en el período  $t-1$  observamos el comercio de productos persistentes a mercados persistentes, es decir, aquellas categorías producto-mercado que siguen siendo exportadas con el transcurso del tiempo (cuadro 5). El comercio en desaparición, es decir, comercio en categorías producto-mercado que ocurrieron en el periodo  $t-1$  pero no en el período  $t$ , pueden ser desglosadas en comercio de productos en desaparición que fueron vendidos a mercados persistentes (cuadro 6); comercio de productos persistentes vendidos a mercados en desaparición (cuadro 7); y comercio de productos en desaparición vendidos a mercados en desaparición (cuadro 8).

87. El margen intensivo incluye cambios comerciales en las categorías producto-mercado persistentes (cuadro 1 menos cuadro 5 en Figura 1.15) y comercio en desaparición (cuadros 6, 7 y 8), mientras que el margen extensivo incluye comercio nuevo, ya sea a través de productos nuevos, mercados nuevos o categorías producto-mercado nuevas (cuadros 2, 3 y 4). Por ejemplo, en el año que la soja se exportaba al grupo UE15 por primera vez y no se exportaba ningún otro producto al h grupo UE15, entonces este crecimiento de las exportaciones está dentro del margen extensivo como producto nuevo y mercado nuevo. Si en el año siguiente (es decir el año 2) también se exportó maíz al grupo UE15, esto también se clasificaría como crecimiento del margen extensivo pero solamente en un nuevo producto. Pero mayor exportación de soja al grupo UE15 en el año 2 comparado con el año 1 constituiría un crecimiento en el margen intensivo, ya que es un producto existente a un mercado de destino existente.



88. Utilizando este esquema de clasificación (formalizado en el Anexo 3), el análisis siguiente identifica el tipo de diversificación que las exportaciones de Paraguay han experimentado en las últimas dos décadas, y cuantifica la cantidad de crecimiento de las exportaciones resultante de la expansión del comercio de productos existentes en comparación

con la ampliación a nuevos productos de exportación o nuevos mercados, es decir, cómo evolucionó el margen intensivo versus el margen extensivo en las exportaciones de Paraguay.

89. Las ecuaciones en el Anexo 3 sirven para descomponer el crecimiento de las exportaciones en sus partes componentes, con contribuciones expresadas en porcentajes.<sup>15</sup> Los resultados reportados en la Tabla 1.3 más abajo indican que el determinante más importante del crecimiento de las exportaciones de Paraguay desde 1989 (2da columna de Tabla 1.3) es el cambio en las exportaciones persistentes, es decir, productos ya comerciados (3<sup>a</sup> columna). Por ejemplo, durante el periodo 1992-1994 cuando las exportaciones totales cayeron 27%, la disminución en el componente de comercio persistente equivalió a 28% de las exportaciones totales (más que dar cuenta de la reducción total en el comercio). Este predominio se explica en parte por el hecho de que el comercio persistente es reforzado en la medida que nuevos mercados se convierten en socios comerciales existentes en el periodo subsiguiente, y es más probable que estos nuevos productos comerciados sean exportados a los mismos socios, por ende clasificados como persistentes.

90. La Tabla 1.3 ilustra que, con la excepción del periodo 2001-2003, las variaciones en los volúmenes de las exportaciones de Paraguay han estado principalmente en el margen intensivo. Pero el crecimiento del margen extensivo ha sido positivo y relativamente estable durante todo el periodo. Y durante el periodo 2001-2003, 96% del crecimiento total de las exportaciones se debió exclusivamente al crecimiento del margen extensivo. Pero en 2004-2006 – periodo durante el cual las exportaciones crecieron por un resonante 54% en términos nominales – el comercio persistente predominó otra vez en el cambio en las exportaciones totales, a pesar de que hubo un aumento considerable en el margen extensivo también, particularmente debido a la exportación de productos nuevos a socios nuevos y existentes (ver Cuadros 1.4 y 1.5).

**Tabla 1.3: Desglose del Crecimiento de las Exportaciones por Tipo de Comercio**

(% cambio en términos de US\$ nominales)

Periodo	Crecimiento Total de Exportaciones	Margen Intensivo				Margen Intensivo Total	Margen Extensivo			Margen Extensivo Total
		Persistente (1) - (5)	Productos en Desaparición (6)	Mercados en Desaparición (7)	Productos - Mercados en Desaparición (8)		Nuevos Productos (2)	Nuevos Mercados (3)	Nuevos Productos - Mercados (4)	
1992-1994	<b>-27,4</b>	-28,0	-0,2	-0,2	-4,1	<b>-32,4</b>	0,9	0,7	3,5	<b>5,1</b>
1995-1997	<b>30,1</b>	23,4	-0,2	0,0	-3,4	<b>19,7</b>	1,5	0,0	8,9	<b>10,4</b>
1998-2000	<b>-20,4</b>	-22,8	-0,8	0,0	-4,1	<b>-27,8</b>	2,2	0,2	5,0	<b>7,4</b>
2001-2003	<b>10,2</b>	10,8	-0,3	-0,1	-10,0	<b>0,4</b>	1,9	0,3	7,5	<b>9,8</b>
2004-2006	<b>54,1</b>	51,5	-1,9	-0,1	-5,4	<b>44,1</b>	4,7	0,3	5,0	<b>10,0</b>

<sup>15</sup> En otras palabras, dividimos la ecuación (4) del Anexo 2 por las exportaciones iniciales, dejando cada término expresado como cambio porcentual. Debido a que algunos productos no se comercian todos los años o a todos los países cada año, y para reducir el impacto de los shocks idiosincrásicos producto/mercado, calculamos la descomposición del crecimiento de las exportaciones de Paraguay para el periodo 1989-2006 utilizando promedios de periodos de 3 años expresados en dólares estadounidenses de 2006. La descomposición fue también puesta a prueba con datos anuales, pero no surgieron diferencias significativas con relación a los promedios de 3 años aquí reportados.

#### **Cuadro 1.4: Desarrollo de Productos Agrícolas Nuevos**

**La semilla de sésamo** (*Sesamum Indicum*) es un o producto no tradicional nuevo que prácticamente ha reemplazado al algodón como cultivo de los pequeños agricultores. A principios de los 90, una firma local asociada con varias firmas Japonesas introdujo con éxito la producción de sésamo. Después de casi dos décadas de desarrollo, durante las cuales se pusieron a prueba varias regiones de Paraguay y varios esquemas de producción, la compañía – Shirosawa SACI – inició la producción de sésamo en gran escala para la exportación. Una característica importante de la producción de sésamo es el esquema innovador de la firma de incluir a pequeños agricultores. Desde entonces, otras empresas han ingresado al mercado, produciendo y exportando sésamo con igual éxito. Aproximadamente 35.000 familias están actualmente trabajando en la producción y exportación de sésamo, y la productividad de Paraguay – de más de 1.000 kilos por hectárea – supera los promedios internacionales de alrededor de 400 kilos por hectárea. Actualmente, el sésamo paraguayo se vende a más de 20 mercados internacionales, incluyendo Japón y Europa. A pesar de que aún es un pequeño productor en el mercado global, el alto nivel de productividad de Paraguay demuestra gran potencial.

**La Stevia** (*Stevia Rebaudiana Bertoni*) es otro producto nuevo con potencial de reemplazar al algodón. La Stevia es un endulzante natural originario de Paraguay que puede ser utilizado para sustituir el azúcar y tiene varias características positivas para la salud. Una productora multinacional de bebidas no-alcohólicas anunció recientemente el uso de stevia en su línea de productos, creando expectativas positivas en lo referente al aumento potencial de la demanda. Pero el cultivo de stevia actualmente cubre solamente 1.000 hectáreas, en parte porque la producción comercial requiere mucha mano de obra e inversión de capital y soporte técnico (incluyendo irrigación). Algunas empresas privadas han lanzado esquemas de cadena de valor para producir stevia para procesamiento industrial y exportación, y el gobierno apoya esta iniciativa.

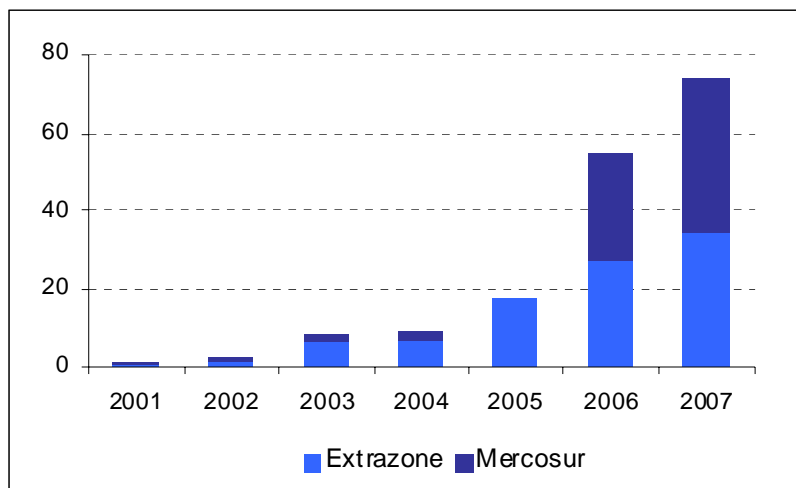
Paraguay ha producido **el bio-etanol** de la caña de azúcar por más de 25 años en Paraguay. Se lo utiliza en vehículos a etanol (generalmente mezclado con combustible fósil). El éxito del Plan Etanol brasileño, junto a los altos precios del petróleo, motivaron al sector privado a invertir fuertemente durante los últimos años. En 2007, operaban seis plantas de etanol (una pública y cinco privadas), produciendo 45 millones de litros de etanol por año que son consumidos por el mercado local. El **bio-diesel** también está atrayendo inversiones importantes. El gobierno paraguayo estableció una mezcla obligatoria con combustible fósil de 1% para 2007 y 2% para 2008. Esta decisión, junto a la oferta de PETROPAR de comprar todo el biodiesel producido, está atrayendo el interés del capital privado; para fines de 2007 cinco firmas medianas producían bio-diesel, y un número similar de firmas tramitaba su licencia.

Fuente: Cálculos de los Autores.

### Cuadro 1.5: Exportaciones de Maquila

Creada en 1997 (Ley No. 1064/97), se implementó el Régimen Especial de la Maquila a mediados de 2000. La característica principal es la tasa de impuestos de 1% sobre el valor agregado en territorio paraguayo. A pesar de que se aplica la legislación laboral y de pensiones estándar, los bajos salarios de Paraguay y el acceso a mercados regionales – junto con la tasa de impuesto preferencial – estimularon un aumento en el número de firmas operando bajo dicho régimen. Para 2007 las exportaciones superaron US\$ 70 millones, con 54% de las mismas destinada a socios de MERCOSUR (ver Figura 1.16).

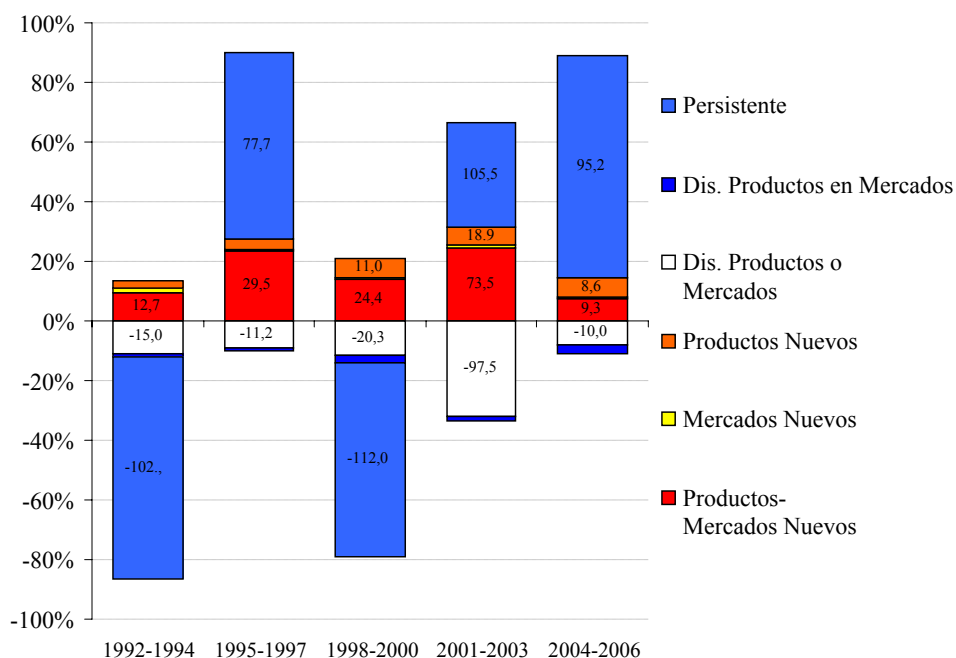
**Figura 1.16: Exportaciones del Régimen de Maquila  
(millones de US\$)**



Fuente: Secretaria Ejecutiva, CNIME

91. Después del comercio persistente, el comercio en categorías producto-mercado nuevos o en desaparición realizaron la segunda contribución más importante al crecimiento de las exportaciones de Paraguay desde 1989, tal como ilustra la Figura 1.17. En efecto, la mayor parte del crecimiento en el margen extensivo proviene de categorías producto-mercado nuevo, es decir, exportaciones completamente nuevas.

**Figura 1.17: Desglose del Crecimiento de las Exportaciones por Tipo de Comercio (como % del cambio total)**



Fuente: Cálculos de los Autores.

92. Para extraer las diferencias entre los diferentes tipos de comercio a fin de minimizar la parte borrosa de las categorías mientras que nuevas actividades comerciales en el año  $t$  se convierten en comercio persistente en el año  $t-1$ , consideramos el crecimiento de las exportaciones en períodos más largos, es decir, comparando 1995-1997 con 1989-1991, y 2004-2006 con 1995-1997. Los resultados resumidos en la Tabla 1.4 indican un crecimiento positivo en el margen extensivo en ambos periodos, y una mayor importancia del margen extensivo en 2004-2006 con relación a 1995-1997, contribuyendo a un crecimiento de las exportaciones del orden de 43%, el cual fue contrarrestado por el crecimiento negativo del margen intensivo de -8%. Dentro del margen extensivo, la expansión a productos-mercados nuevos domina el efecto total, revelando una importante diversificación de las exportaciones paraguayas, si bien esto coincide con los bajos niveles *iniciales* de diversificación de producto y mercado de Paraguay.

**Tabla 1.4: Cambios en el Desglose del Crecimiento de la Exportación por Tipo de Comercio (% cambio en términos de US\$ nominales)**

Periodo	Crecimiento Total de Exportaciones	Margen Intensivo					Margen Extensivo			
		Persistente	Productos en Desaparición	Mercados en Desaparición	Productos-Mercados en Desaparición	Margen Intensivo Total	Nuevos Productos	Nuevos Mercados	Nuevos Productos-Mercados	Margen Extensivo Total
		(1), (5)	(6)	(7)	(8)		(2)	(3)	(4)	
95-97 vs. 89-91	-5,5	-12,5	-0,2	-0,3	-5,8	-18,9	3,6	0,9	8,9	13,4
04-06 vs. 95-97	35,2	10,9	-4,3	-1,9	-12,5	-7,9	13,2	5,0	24,9	43,1

Fuente: Cálculos de los Autores.

93. Resulta interesante descomponer los márgenes extensivo e intensivo por país de destino a fin de extraer lecciones de los diferentes patrones de exportación. La Tabla 1.5 reporta la tasa de crecimiento de las exportaciones en ambos márgenes para los principales socios comerciales de Paraguay e indica una experiencia bastante variada en los diferentes países.<sup>16</sup> El margen extensivo parece ser la fuerza motora principal respecto de Argentina, Bolivia y Uruguay durante el periodo 1995-1997. El caso de Uruguay es particularmente interesante con exportaciones que empezaron a aumentar a mediados de los 90 para luego convertirse en el principal mercado de exportación; después el crecimiento de las exportaciones en el margen intensivo dominó en los 2000. La tendencia general de la diversificación comercial de Paraguay en los 90 se concentró en la dimensión productos, con más productos exportados y la mayor parte del crecimiento de las exportaciones proviniendo de estas nuevas exportaciones, pero para los 2000, conforme se comerciaban productos nuevos, el margen intensivo se volvió más prominente aunque seguimos observando un fuerte crecimiento en el margen extensivo en algunos países como Argentina y Bolivia, y en las Islas Caimán y Uruguay aunque como lugares de transbordo.

94. En el caso de Brasil las exportaciones aumentaron durante la primera parte de los 90 principalmente en el margen intensivo, aunque también hubo un aumento robusto en el margen extensivo y el número de variedades. Durante los 2000 las exportaciones al Brasil disminuyeron, pero junto con la disminución sustancial de productos ya comerciados se dio un aumento significativo en exportaciones nuevas, cambiando así la composición de la canasta. A pesar de que la tasa de crecimiento del margen extensivo fue de solamente 14% entre 1995-1997 y 2004-2006, el aumento absoluto en las exportaciones constituyó el tercer aumento más importante en el margen extensivo durante este periodo (después de Rusia y Uruguay), dada la gran magnitud de exportaciones al Brasil en el periodo base.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Cuando se estiman márgenes comerciales bilateralmente, se elimina la dimensión mercado de la ecuación (4), dejando entonces solamente la dimensión producto. La Tabla también incluye el comercio en desaparición dentro del margen intensivo para simplificar la exposición.

<sup>17</sup> Si bien actualmente Rusia es uno de los principales mercados de Paraguay, en el periodo inicial (1989-1991) no se registró comercio por lo que no se pudieron calcular las tasas de crecimiento, y en el segundo periodo (1995-1997) las tasas de crecimiento fueron sumamente altas considerando la base de comparación minúscula. Solamente se convirtió en un socio principal durante los años 2000, por ende no fue incluido en la tabla, pero debería ser contabilizado como parte del margen extensivo nacional.

**Tabla 1.5: Desglose del Crecimiento de las Exportaciones por Tipo de Comercio con Socios Principales (% cambio)**

País	95-97 vs. 89-91			04-06 vs. 95-97		
	Crecimiento Total de Exportaciones	Margen Intensivo Total	Margen Extensivo Total	Crecimiento Total de Exportaciones	Margen Intensivo Total	Margen Extensivo Total
Argentina	54,8	22,9	31,9	8,6	-18,5	27,1
Bolivia	23,1	-43,0	66,1	422,4	53,6	368,8
Brasil	35,3	20,2	15,1	-44,0	-57,9	13,9
Islas Caimán	-	-	-	1663,0	1517,0	146,0
Chile	-29,0	-33,8	4,8	97,7	65,9	31,8
EU15	-31,2	-34,8	3,6	-64,8	-69,6	4,9
Perú	90,8	66,7	24,1	163,0	119,0	44,0
Suiza	-91,3	-93,5	2,1	457,7	354,3	103,5
Uruguay	152,2	41,6	110,7	968,8	732,2	236,6
EE.UU.	-2,3	-11,1	8,8	0,1	-28,1	28,2

Fuente: Cálculos de los Autores. El margen intensivo incluye comercio en desaparición.

95. A pesar de no ser concluyentes, estos resultados sugieren que MERCOSUR pudo haber sustentado el desempeño de las exportaciones y el crecimiento de Paraguay durante la primera mitad de los 90, dado que las exportaciones a los socios de MERCOSUR crecieron más rápidamente que las exportaciones a otros países (y de hecho el crecimiento total de las exportaciones fue negativo). Por otra parte, este periodo se caracterizó un crecimiento de tanto el margen intensivo como el extensivo con relación a los socios del MERCOSUR. Adicionalmente, a fines de los 90 y durante los 2000 la situación cambia: el desempeño de las exportaciones a MERCOSUR es inferior al crecimiento de las exportaciones totales (equivalente a 35% durante el periodo), con la excepción de Uruguay debido a su rol en el transbordo y desvío comercial. En general los otros socios comerciales principales de Paraguay (no-MERCOSUR) aumentaron la importación de productos paraguayos<sup>18</sup>, con predominio del margen intensivo (excepto en Bolivia). Los malos resultados comerciales con Brasil (brusca disminución) y Argentina (estancamiento relativo) posiblemente se debieron a las barreras no arancelarias, dada las contracciones observadas en el margen intensivo.

96. En parte el crecimiento consistentemente positivo del margen extensivo refleja bajos puntos de partida (inherentes al hecho de que los productos nuevos y productos-mercados nuevos en general comienzan con volúmenes pequeños) pero de todos modos implica un cierto nivel de diversificación y por consiguiente mitigación del riesgo. Un método para evaluar la evolución del margen extensivo analiza cómo el comercio de productos nuevos evoluciona con el transcurso del tiempo, particularmente los productos menos exportados. Al igual que Kehoe y Ruhl (2004) identificamos el conjunto de categorías de productos que da cuenta de hasta 1, 10 y

<sup>18</sup> Fueron pocas las exportaciones de Paraguay a EEUU y las fuertes disminuciones a la UE15 en parte se debieron al desvío comercial a través de Uruguay y las Islas Caimán, como mencionado más arriba.

25% de las exportaciones totales en el periodo inicial, 1989-1991.<sup>19</sup> Tal como esperado, cada conjunto contiene productos con bajos niveles de exportación así como categorías con cero exportaciones comerciadas en el periodo inicial. Los resultados de las exportaciones totales de Paraguay, ilustrados en la Figura 1.18, reflejan aumentos substanciales en la participación de productos menos comerciados para cada uno de los tres puntos de corte. Para el 1% inferior de productos comerciados – el subconjunto más estrechamente relacionado con los productos completamente nuevos – el análisis demuestra un rápido aumento en su participación a 14% en 1994 y 31% en 2006. Igualmente, la participación de 10% de productos menos comerciados se había triplicado para 1999, y cuadruplicado para 2006. Los aumentos parecen aún más marcados para el 25% de productos menos comerciados, especialmente desde 2003, indicando que una parte importante del crecimiento del margen extensivo ha sido el desarrollo de productos ya comerciados, si bien modestamente, al comienzo del periodo. Cabe destacar que los aumentos en las participaciones observados en Paraguay son considerablemente mayores que los reportados para México, EEUU y Canadá durante un periodo similar.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> En el periodo base, se sumaron las exportaciones de productos (en dólares estadounidenses constantes de 2006) de los tres años y luego se ordenaron los productos de los menos exportados a los más exportados.

<sup>20</sup> Kehoe y Ruhl (2004) determinaron que la participación en el comercio exterior del 10% inferior del grupo de productos exportados de México a los EEUU entre 1989 y 1999 aumentó de 10 a 17%, la de las exportaciones de Canadá a los EEUU. aumentó de 10 a 17 y de México a Canadá de 10 a 28%.

**Figura 1.18: Participación de los Productos Menos Exportados en 1989-1991  
(% de exportaciones totales)**

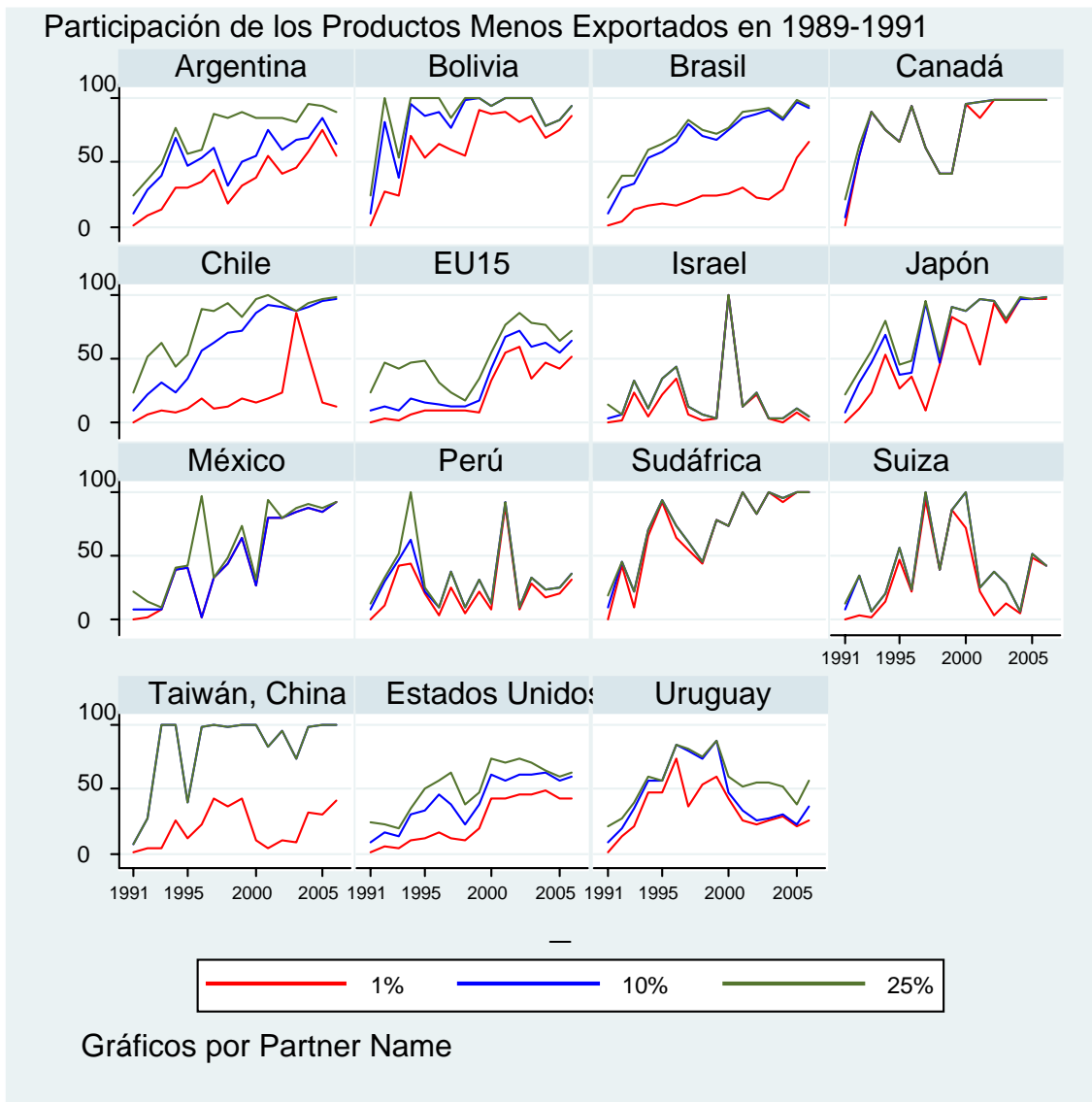


Fuente: Cálculos de los Autores utilizando categorías SA de 6 dígitos.

97. Desglosando aún más para aislar la evolución de los productos menos comerciados por país, nuevamente encontramos heterogeneidad significativa en la evolución del margen extensivo de los países (ver Figura 1.19).<sup>21</sup> Algunos casos notables son Bolivia, Canadá, Japón, México y Sudáfrica, donde más de 85% de las exportaciones de Paraguay en 2006 fue de productos que originalmente estaban en el conjunto menos exportado de 1%. Si bien estos socios comerciales no son los principales mercados de exportaciones, ilustran casos en los que las exportaciones de Paraguay pueden crecer basadas en nuevos productos. En el caso de los miembros de MERCOSUR, también observamos un desempeño heterogéneo. Las exportaciones a Argentina se diversificaron a un ritmo constante, con la participación del 1 por ciento inferior de productos exportados aumentando a más de 55% en 2006. Igualmente, las exportaciones a Brasil del conjunto del 1% inferior también aumentaron drásticamente a 66% en 2006, con un aumento mayor en los años 2005 y 2006. En cambio, la participación de Uruguay aumentó a inicios y mediados de los 90 hasta alcanzar un pico de 74%, pero disminuyó a un ritmo constante a partir de entonces hasta alcanzar 26% en 2006 debido a la primacía de la soja.

<sup>21</sup> La muestra escogida de 15 países representa 73% de las exportaciones de Paraguay en 2006. Dado que para construir el conjunto de productos menos comerciados se requieren varios productos comerciados, y que para algunos países el número real de productos es lo suficientemente bajo como para que no sea útil definir estos conjuntos, reportamos la evolución de estas participaciones solamente para países con más de 13 productos.

**Figura 1.19: Participación de los Productos Menos Exportados en 1989-1991\*  
(% de exportaciones totales)**



\* Incluye países con más de 13 productos exportados en 1989-1991.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando categorías del SA de 6-dígitos.

98. El rastreo de los movimientos de los productos menos comerciados de Paraguay con el transcurso del tiempo – tanto a nivel agregado como a nivel país - revela cambios importantes en la composición de las exportaciones de Paraguay que apuntan a un grado de crecimiento del margen extensivo (es decir, productos nuevos y mercados nuevos). Pero esta tendencia no impide un aumento simultáneo en la concentración de las exportaciones, conforme las exportaciones de nuevos productos reemplaza, antes que complementar, las exportaciones previas, o la mayor participación de productos recién comerciados se concentra en pocos productos, o estos nuevos productos son variantes de los productos de antes (por ejemplo, derivados de la soja). Cualquiera de estos resultados reduce el beneficio potencial de la diversificación (recordar los ejemplos de Uruguay, Rusia y las Islas Caimán, donde las

exportaciones se concentran en gran parte en un solo producto). Además, este desglose en grupos de productos menos comerciados no indica que el ser miembro de MERCOSUR desempeñó un rol en la diversificación de las exportaciones o específicamente en la promoción de la exportación de productos nuevos, dado que la evolución de la participación de productos recién comerciados no difiere de lo observado en otros países.

99. Desarrollamos un enfoque alternativo con el propósito de evaluar si MERCOSUR incentivó o dificultó la diversificación de las exportaciones paraguayas utilizando un análisis a nivel micro de los determinantes del crecimiento del margen extensivo. Tomando prestado de la literatura sobre el modelo de gravedad y la más reciente literatura sobre la heterogeneidad de las firmas (por ejemplo, Melitz, 2003; Helpman, Melitz y Rubinstein, 2007), definimos un conjunto de posibles determinantes que incluye mediciones del tamaño del mercado (en términos de ingresos y población), costos comerciales y vínculos culturales, así como variables de políticas que son capaces de determinar cómo varía el margen extensivo entre países y con el transcurso del tiempo. Además, incluimos una variable simulada para la membresía de MERCOSUR para evaluar su impacto en la diversificación comercial (ver Anexo 4 para más detalles). Los resultados reportados en las Tablas A4.1 y A4.2 del Anexo 4 no evidencian efectos positivos a largo plazo derivados de la membresía de Paraguay en MERCOSUR sobre la diversificación de las exportaciones a los países miembros de MERCOSUR, sino más bien una correlación negativa, particularmente en los últimos años.

## **1.7. Conclusiones**

100. En el contexto de exportaciones decrecientes o estancadas durante los 90 y el aumento de las exportaciones desde el año 2000, el análisis arriba indica que las exportaciones de Paraguay han sufrido transformaciones claves.

- Hubo un aumento de la diversificación del mercado, ya que las exportaciones de Paraguay llegaron a más de 110 países en 2006 – comparado con 60-70 países a principios de los 90 – si bien la relevancia de estos nuevos mercados es marginal.
- La diversificación de exportaciones en materia de productos se evidencia en un aumento de alrededor de 200 productos exportados en 1989, a más de 1.200 productos actualmente exportados, y gran parte de la diversificación se da con los principales socios comerciales de Paraguay. Pero gran parte de los productos desempeña un rol menor en la canasta de exportaciones total, dado que los productos de soja y carne dan cuenta de casi 60% de las exportaciones totales.
- Los mercados de exportación están sumamente concentrados en un pequeño número de países, y si bien observamos cierta disminución en la concentración de las exportaciones, es dentro de los mercados principales. En lugar de depender de dos socios principales en 1989 (Brasil y UE15) ahora hay siete mercados de exportación importantes (Brasil, Rusia, Argentina, Chile, el grupo UE15, Uruguay y las Islas Caimán, aunque estos dos últimos países son principalmente lugares de transbordo para las exportaciones destinadas a otros países).
- El desglose del crecimiento de las exportaciones en márgenes intensivo y extensivo revela que el crecimiento del margen extensivo se mantuvo relativamente estable y positivo durante todo el periodo, mientras que el crecimiento del margen intensivo se mostró más fluctuante – incluyendo movimientos negativos fuertes – y estos estuvieron más estrechamente alineados con el crecimiento total de las exportaciones. El grado de diversificación obtenido

utilizando diferentes abordajes analíticos sugiere avances en términos de la mitigación de los riesgos asociados con una canasta de exportación sumamente concentrada, pero la concentración se mantiene en un nivel significativo.

101. En términos del impacto del MERCOSUR, del cual Paraguay es miembro fundador, la evidencia es variada. Por un lado parece que se estimularon las exportaciones a los socios de MERCOSUR después de la implantación del acuerdo, con crecimiento tanto del margen extensivo como del intensivo. Por otro lado, a fines de los 90 y los 2000, el desempeño de las exportaciones a MERCOSUR es inferior al crecimiento total de las exportaciones, con la excepción de Uruguay, y este desempeño inferior se debe principalmente al crecimiento negativo del margen intensivo. Y dentro del margen extensivo, la evolución del crecimiento del margen extensivo sigue un patrón diferente con relación a Argentina, Brasil y Uruguay. En el caso de las exportaciones a Argentina, el margen extensivo (medido como la participación de los productos menos comerciados) aumentó de manera relativamente uniforme durante el periodo analizado, pero descendió al final del periodo. Respecto de Brasil, el margen extensivo aumentó más lentamente en los 90, pero luego aumentó repentinamente, mostrando el incremento más importante en los últimos dos años. Y en el caso de las exportaciones al Uruguay, parece que hubo un aumento importante inmediatamente después de la implantación de MERCOSUR, seguido por una disminución e (recordar la Figura 1.19). Si MERCOSUR hubiera ejercido un impacto positivo en el margen extensivo, cabría esperar que los aumentos en los márgenes de países no miembros sean más bajos, pero no es así. Adicionalmente, el análisis regresivo de los determinantes del crecimiento del margen extensivo indica que MERCOSUR tuvo más bien un impacto negativo sobre la diversificación de las exportaciones de Paraguay a los socios de MERCOSUR.

## **CAPÍTULO II. ENTORNO DE POLÍTICAS COMERCIALES Y MERCOSUR**

102. Si ser miembro de MERCOSUR no ha generado los retornos anticipados respecto de un aumento en las exportaciones de Paraguay vinculado con sinergias generadas por la integración económica – teniendo en cuenta que el aumento de las exportaciones de Paraguay fue inferior al promedio regional para Latinoamérica y el Caribe durante las dos últimas décadas – cabe preguntarse cómo Paraguay podría derivar mayor ventaja del tratado comercial. En este capítulo describimos el entorno de las políticas comerciales de Paraguay, incluyendo las disposiciones específicas de MERCOSUR, los desafíos institucionales relacionados con este mercado común, los niveles arancelarios y las barreras no arancelarias que han surgido, y los regímenes de políticas vinculados con la promoción de las exportaciones.

### **2.1. Introducción**

103. Después de la transición a la democracia en 1989 el nuevo gobierno comenzó a implementar un programa de amplias reformas económicas que incluyó una significativa liberalización comercial e ingreso al MERCOSUR. El Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, inició un proceso de integración económica entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>22</sup> El Artículo 1 del tratado especifica que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) debía establecerse para el 31 de diciembre de 1994 y contar con un Arancel Externo Común (AEC). Otras reformas comerciales significativas en ese entonces fueron la designación de un cronograma para reducir aranceles intrazona, las reformas arancelarias de 1992, y el ingreso de Paraguay en el GATT (predecesor de la OMC) en 1993. En 1995 se anunció el AEC de MERCOSUR. Como tratado internacional, MERCOSUR genera un rol protagónico para el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de integración económica y otros asuntos relacionados con el comercio (ver Cuadro 2.1). El Cuadro 2.2 resume otras instituciones paraguayas que participan en el comercio internacional.

104. MERCOSUR tiene dos objetivos. El primero es proveer un contexto para reducir y armonizar aranceles y sincronizar políticas comerciales nacionales (por ejemplo, eliminando la necesidad de las reglas de origen y racionalizando los trámites aduaneros) a fin de eliminar la dispersión de aranceles, limitar costos burocráticos, reducir barreras no arancelarias y promover mayor comercio intrazona (es decir, dentro del bloque). El segundo objetivo es proveer un contexto para que los países miembros formulen una política comercial unificada respecto de socios comerciales terceros (extrazona), potenciando de esta manera el perfil comercial mundial de la región como mercado de importancia. El establecimiento de MERCOSUR también buscaba contrarrestar el poder de negociación de otros bloques comerciales integrados tales como el bloque de países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la

---

<sup>22</sup> Este proceso se valió de los esfuerzos de integración realizados por Brasil y Argentina desde 1985 cuando firmaron el Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil. Pero en realidad los esfuerzos por desarrollar un marco para la integración comenzaron con el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración en 1980.

Unión Europea. Además de sus cuatro países miembros fundadores, actualmente MERCOSUR incluye a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú como miembros asociados. Está pendiente la ratificación de Venezuela como miembro pleno.

105. Los efectos de MERCOSUR en los flujos comerciales intra y extrazona han sido mixtos (ver Capítulo I). Si bien factores exógenos puede ser parcialmente responsables (tales como las crisis económicas en Brasil y Argentina entre 1997 y 2002), la integración lenta e incompleta de las políticas comerciales de Paraguay en el marco de MERCOSUR ha limitado los beneficios de su membresía, al igual que las exenciones sistemáticas disfrutadas por los socios comerciales principales de Paraguay. Adicionalmente, la adopción del AEC en 1995 incluso *aumentó* el arancel promedio de las importaciones al Paraguay, lo cual constituyó un paso atrás (temporal) en los esfuerzos por la liberalización comercial. Por último y de particular interés, persisten significativas barreras no arancelarias a las importaciones y exportaciones, que posiblemente sean la mayor debilidad de este tratado comercial y el mayor obstáculo al mejoramiento del comercio intra y extrazona.

#### **Cuadro 2.1: Instituciones y Entidades del Gobierno que Participan en Asuntos Relacionados al Comercio**

El **Ministerio de Relaciones Exteriores** es la institución responsable de la planificación, coordinación e implementación de la política exterior. Sus responsabilidades abarcan negociaciones internacionales de asuntos económicos, incluyendo comercio, procesos de integración, cooperación bilateral y multilateral en coordinación con otros organismos estatales. El Ministerio coordina las negociaciones a nivel de la Organización Mundial de Comercio y MERCOSUR.

El **Ministerio de Industria y Comercio** (MIC) es responsable del desarrollo industrial y comercial, así como de la provisión adecuada de bienes y servicios en el mercado local. El Ministerio coordina la implementación de regímenes y promueve la inversión nacional y extranjera orientada a crear oportunidades de empleo. El MIC es la institución pública que trabaja estrechamente con el sector privado.

El **Ministerio de Hacienda**, a través de la Subsecretaría de Economía e Integración, es responsable de promover los intereses del sector público en el ámbito de las organizaciones internacionales y los tratados comerciales.

Después de la firma del Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR, se creó el **Ministerio de Integración** (de 1993 a 1998) para coordinar las negociaciones internacionales. Entre otros, la falta de Ministerios contraparte similares en la región, las limitaciones presupuestarias y la superposición de responsabilidades con otros Ministerios contribuyeron a su breve existencia, la ausencia de resultados significativos en materia de mejoramiento de los beneficios del proceso de integración para Paraguay.

En general los Ministerios del gobierno sufren de falencias en la prestación de apoyo técnico adecuado para las negociaciones internacionales de Paraguay. A pesar de grandes esfuerzos realizados por representantes oficiales en foros de negociación regional e internacional, la falta de suficiente personal estable, profesional y técnico en los Ministerios claves limita la capacidad de Paraguay de aprovechar los diversos procesos de integración cabalmente.

Otro factor importante detrás de la insuficiente capacidad negociadora es el hecho de que Paraguay se unió a MERCOSUR antes de ser miembro de la Organización Mundial de Comercio en 1995. Cuando ingresó a MERCOSUR las experiencias de Paraguay en materia de negociación de procesos de integración se limitaban a los esquemas creados por ALALC y continuados por ALADI.

La **Dirección Nacional de Aduanas** fue creada como parte del nuevo Código Aduanero aprobado por Ley 2422/04 (descrita detalladamente en el Capítulo IV). La normativa revisada dio mayor autonomía e independencia a la entidad para manejar los recursos financieros generados por la misma.

### **Cuadro 2.2: Instituciones Normativas que Inciden en el Comercio Internacional en Paraguay**

Las principales instituciones normativas directa e indirectamente relacionadas con el comercio internacional son:

- **SEAM** (*Secretaría del Ambiente*) es el organismo gubernamental con rango ministerial, responsable de la protección y reglamentación del medio ambiente. Otorga licencias relacionadas con proyectos públicos y privados que pueden incidir en el medio ambiente.
- **INTN** (*Instituto Nacional de Tecnología y Normalización*) es el organismo oficial responsable de control y supervisión interna de los requerimientos normativos relacionados con la calidad de productos y servicios comerciales y estándares y reglamentaciones técnicos.
- **SENAVE** (*Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas*) es el organismo especializado creado por la Ley 2459/04 para apoyar las políticas del gobierno en el sector agrícola, ayudando a mejorar su competitividad, sustentabilidad y equidad a través del mejoramiento de la calidad, la prevención de enfermedades y la protección del medio ambiente. Este organismo interviene en la reglamentación de productos vegetales en el comercio internacional, estando a su cargo todos los permisos y licencias para transacciones de importación y exportación.
- **SENACSA** (*Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal*): La Ley 2426/04 expande y unifica sus funciones, que anteriormente estaban separadas, como el organismo nacional responsable de la elaboración, reglamentación, coordinación, implementación y control de la política nacional en materia de salud y calidad animal. Esta institución reglamenta el comercio interno e internacional de animales y carnes.
- **SFN** (*Servicio Forestal Nacional*) es el organismo público creado por la Ley No. 422/73, a cargo del control y la reglamentación de la producción forestal (natural y cultivada), y de toda la tierra boscosa del territorio nacional. Un proyecto de ley para crear una Instituto Nacional Forestal está siendo discutido en el Congreso.

Cabe destacar que Paraguay es uno de los pocos países que no cuentan con una institución responsable de la *reglamentación de la competencia*. La economía de Paraguay padece ciertas prácticas monopólicas en sectores tales como acero, cemento y telecomunicaciones, entre los más relevantes para la competitividad.

## **2.2. Características Claves de la Política Comercial de Paraguay**

106. Basado en su actual estructura arancelaria para las importaciones, Paraguay parece ser una economía bastante abierta que históricamente ha mantenido pocas restricciones al comercio con los vecinos y principales socios comerciales de MERCOSUR, más o menos coherentes con los estándares de la región de Latinoamérica y el Caribe y países con niveles de ingreso similares (sobre todo países de ingreso medio-bajo – IMB). Si bien el arancel medio para las importaciones de Paraguay es 10,6% y su arancel máximo es un modesto 30%, los promedios para todos los países de MERCOSUR son 11,3% and 43,8% respectivamente (ver Tabla 2.1). Dentro de MERCOSUR Brasil es el país con los niveles más altos de protección (tal como medido por los aranceles de importación aplicados) con un arancel promedio de 12,4% y un arancel máximo de 55%, seguido por Argentina con 11,2% y 35% respectivamente.

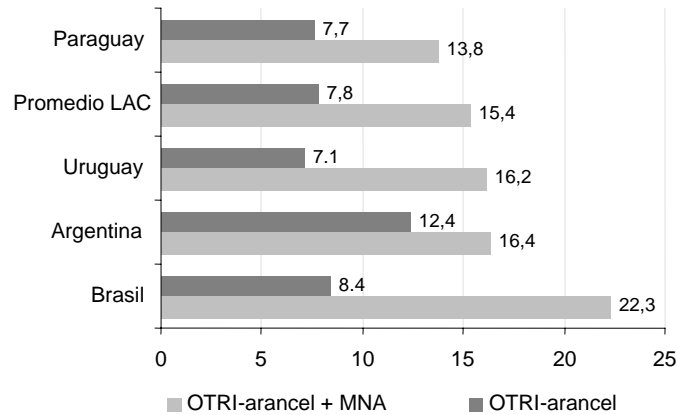
**Tabla 2.1: Aranceles Aplicados  
(Nación Más Favorecida y Equivalente *Ad-valorem*)**

	Promedio	Est. Des.	Máximo
Paraguay	10,6	6,9	30,0
MERCOSUR	11,3	6,9	43,8
LAC	9,2	7,4	76,3
IMB	10,7	14,1	197,9

Fuente: Indicadores del Comercio Mundial 2007

107. Tomando en cuenta el Índice General de Restricción Comercial (OTRI), calculado como el arancel equivalente uniforme que mantiene el volumen agregado de importaciones de un país a su nivel actual con aranceles heterogéneos, con y sin medidas no arancelarias (MNA), la política comercial paraguaya también emerge como la menos restrictiva en el bloque MERCOSUR (ver Figura 2.1).

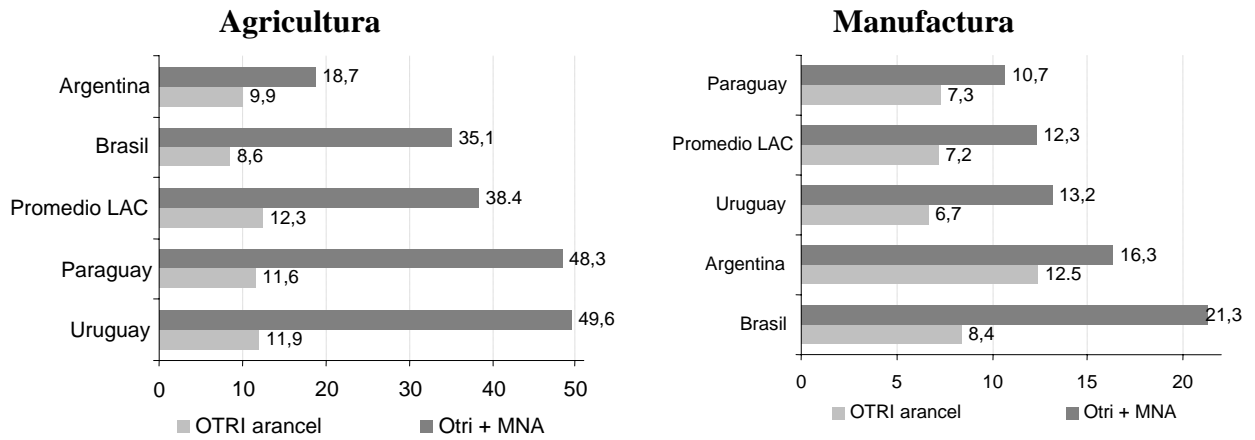
**Figura 2.1: Índice General de Restricción Comercial (OTRI)**



Fuente: Indicadores del Comercio Mundial 2007

108. La situación se torna algo más compleja al dar cuenta de las diferencias entre sectores. La postura comercial del Paraguay parece ser mucho más proteccionista respecto de productos agrícolas, con restricciones relacionadas principalmente con barreras no arancelarias. Tal como ilustra la Figura 2.2, la medida OTRI-agricultura de Paraguay se cuadruplica al incluir MNA, mientras que el índice para el sector manufacturero aumenta un poco más que 45%. Cabe destacar que el grado de proteccionismo (arancel y MNA) impuesto por los cuatro países de MERCOSUR depende de la combinación de productos de la canasta de exportaciones para cada país. Los sectores agrícolas de Paraguay y Uruguay – dos países predominantemente exportadores de productos agrícolas – son los más restrictivos, mientras que las grandes industrias manufactureras de Argentina y Brasil son los sectores más protegidos del bloque comercial.

**Figura 2.2: Índice General de Restricción Comercial (OTRI) por Sector**



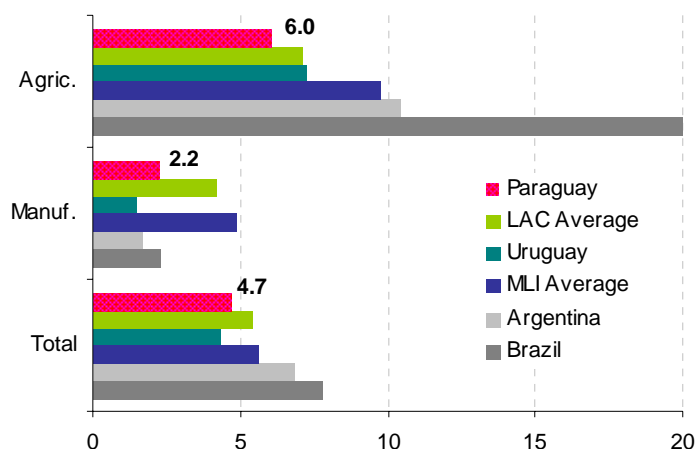
Fuente: Indicadores de Comercio Mundial 2007

109. El esquema ilustrado arriba coincide con las políticas que han regido a MERCOSUR desde sus orígenes; desde la adopción del arancel externo común, los aranceles impuestos a bienes industriales – principalmente producidos por Brasil y Argentina – han sido sistemáticamente más altos que los aplicados a los tipos de productos agrícolas que son especialidad de Paraguay. En este sentido, las exportaciones paraguayas enfrentan mayor competencia del resto del mundo que se beneficia de las tasas AEC bajas. Adicionalmente, los miembros de MERCOSUR son exportadores netos de los principales cultivos de exportación de Paraguay, y Paraguay aún no hay desarrollado productos nuevos que complementen, antes que sustituir, las exportaciones de sus socios de MERCOSUR.

110. La representación de país en el órgano rector de MERCOSUR es proporcional al tamaño de las economías de los países miembros, de tal forma que la postura comercial global de la unión aduanera refleja los intereses de sus dos miembros más importantes: Argentina y Brasil. Este equilibrio de poder puede explicar los retrasos en la armonización de los aranceles en todos los países miembros de MERCOSUR, así como el número de exenciones otorgadas durante la eliminación programada de las barreras no arancelarias, que en muchos casos han limitado las exportaciones del Paraguay.

111. Si bien el sector agrícola de Paraguay está fuertemente protegido por las normas de MERCOSUR, las exportaciones paraguayas enfrentan barreras no arancelarias de envergadura *dentro* de MERCOSUR (ver a continuación). En cambio, fuera de MERCOSUR Paraguay disfruta de considerable acceso ventajoso a los mercados internacionales. De hecho, en 2007 sus exportaciones libres de impuesto representaron dos tercios de las exportaciones totales, aproximadamente el doble del promedio para LAC (32%) y países de ingreso medio-bajo (38%). Sobre la base del OTRI de Acceso al Mercado, las exportaciones del Paraguay – especialmente de productos agrícolas – están mejor posicionadas en los mercados mundiales que países comparadores de LAC y países IMB, tanto en materia de aranceles (incluyendo tasas preferenciales) como de medidas no arancelarias (ver Figura 2.3). Adicionalmente Paraguay es beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) junto con una serie de países industrializados, y parece estar aprovechando el sistema con una tasa de utilización de 93% en 2007 (es decir, el ratio exportaciones reales/potenciales bajo el SGP).

**Figura 2.3: OTRI de Acceso al Mercado**



Fuente: Indicadores de Comercio Mundial 2007, Banco Mundial

112. Al igual que todos los miembros del MERCOSUR, Paraguay recibe una serie de exenciones de las políticas comerciales comunes respecto de aranceles dispersos y la eliminación programada de barreras no arancelarias. Las exenciones y postergaciones de la implementación otorgadas repetidamente por el Consejo del Mercado Común (CMC) para una serie de reformas claves han retrasado el proceso de armonización de los aranceles en todos los países miembros de MERCOSUR:

- La Decisión No. 38/05 del CMC establece que los países miembros podrán crear y mantener una lista de ítems no-Mercado Común (NMC) como excepciones al AEC hasta el 31 de diciembre de 2008. Según los términos de la decisión Brasil y Argentina podrían eximir 100 ítems hasta el 31 de enero de 2008, 75 ítems entre el 1 de febrero de 2008 y el 31 de julio de 2008, y 50 ítems entre el 1 de agosto de 2008 y el 31 de diciembre de 2008. Empero, Paraguay y Uruguay podrán mantener una lista de 100 ítems NCM hasta el 31 de diciembre de 2008. Es posible cambiar hasta 20% de estos rubros cada seis meses.
- La Decisión No. 34/03 del CMC autorizó la conservación de los regímenes de importación de bienes de capital ya en uso por los países miembros hasta el 31 de diciembre de 2005, y la Decisión No. 40/05 del CMC extendió el periodo para hacer cumplir dichas disposiciones hasta el 1 de enero de 2009. La decisión también autoriza a Paraguay y Uruguay a aplicar un arancel de 2% sobre importaciones extrazona de bienes de capital, con ciertas restricciones y con validez hasta el 31 de diciembre de 2010. Adicionalmente los países miembros podrán mantener sus regímenes de importación de bienes de capital pre-existentes hasta el 31 de diciembre de 2008, incluyendo las Medidas Excepcionales en el Ámbito Arancelario descritos en la Decisión No. 02/03 del CMC. Estas exenciones (cuyo plazo puede ser extendido por el CMC) generan desvío comercial y precios distorsionados para los compradores internos de bienes de capital. Si tomamos en cuenta la participación excepcionalmente importante y creciente de los bienes de capital en la canasta de importaciones de Paraguay y los

efectos de segundo orden de las compras de bienes de capital sobre la productividad futura, la decisión de Paraguay de aplicar una arancel más alto probablemente tenga repercusiones significativas para el crecimiento del PIB de Paraguay en años venideros.

- Después de intensa presión por parte de Brasil, la Decisión No. 37/07 del CMC aumentó los niveles arancelarios a 26% para tejidos y 35% para confecciones y calzados. Estos aranceles son significativamente más altos que los aranceles de 18% para tejidos y 20% para confecciones y calzados, lo cual implica un significativo desvío comercial perjudicial para Paraguay.

113. El CMC ha designado al Grupo Mercado Común (GMC) para que apruebe las revisiones del AEC, siempre que estas revisiones no alteren el marco básico del AEC, tales como las revisiones generales y periódicas en el Sistema Armonizado. A través de su Resolución GMC No. 69/00, además de fijar medidas normativas para el AEC, el Grupo Mercado Común otorga ciertas facultades a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) para que ajuste el AEC de acuerdo con la oferta.

114. Por ende queda mucho por hacer para completar el proceso de integración regional y el éxito limitado de MERCOSUR en materia de promoción del comercio regional probablemente se deba a la falta de progreso sistemático. Tal como indicado en el Capítulo I, es abrumadora la dependencia del comercio paraguayo de sus vecinos más cercanos (Brasil, Argentina y Uruguay), y los desequilibrios de políticas resultantes de sus exenciones dentro de MERCOSUR ejercen un impacto de envergadura sobre las exportaciones de Paraguay, particularmente en los sectores no tradicionales, incluyendo manufactura, bienes de capital y servicios de informática y telecomunicaciones, todos los cuales gozan de regímenes especiales en virtud del MERCOSUR.

115. Incluso antes de suscribir el Tratado de Asunción Paraguay ya dependía fuertemente del comercio regional, en parte debido a acuerdos implementados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que redujo los aranceles regionales. Se esperaba un aumento de las exportaciones paraguayas a países miembros del bloque a raíz de la suscripción de acuerdos de MERCOSUR sobre reducciones arancelarias intrazona. Si bien las exportaciones paraguayas a sus socios de MERCOSUR aumentaron significativamente, no se materializó el salto anticipado en el aumento de las exportaciones y sus efectos indirectos conduciendo a mayor crecimiento económico.

116. Igualmente existen otras explicaciones para el crecimiento comercial limitado constatado en los países miembros que quedan fuera del alcance de las políticas de MERCOSUR, incluyendo una grave deuda regional y las crisis macroeconómicas de fines de la década de los 90. A medida que estas crisis continuaron a principios del año 2000 y que el crecimiento de Paraguay se estancó, las importaciones regionales al Paraguay disminuyeron para luego repuntar ante la recuperación de los países vecinos. Al principio el subsiguiente aumento importante fue más alto para importaciones intrazona, pero en 2005 y especialmente en 2006 hubo un marcado aumento de las

importaciones extrazona, tal como aparece en la Tabla 2.2. A mediano plazo – entre 1991 y 2006 – aumentaron las importaciones extra y intrazona a aproximadamente el mismo ritmo.

**Tabla 2.2: Importaciones por País y Crecimiento Anual Promedio  
(millones de US\$ y por ciento)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	91-06
MERCOSUR	397	475	571	892	1.170	1.548	1.665	1.383	890	1.102	1.111	845	1.080	1.502	1.576	1.827	10,7%
Argentina	152	201	211	308	491	557	641	481	312	521	479	309	403	619	639	716	10,9%
Brasil	234	263	340	555	645	933	961	822	510	502	564	478	618	821	884	1.053	10,5%
Uruguay	10	11	19	29	34	58	63	80	68	78	69	58	59	61	53	59	12,4%
Resto del mundo	879	762	907	1.249	1.612	1.302	1.434	1.087	835	949	877	665	785	1.156	1.675	3.427	9,5%
Total	1.275	1.237	1.478	2.140	2.782	2.850	3.099	2.471	1.725	2.050	1.989	1.510	1.865	2.658	3.251	5.254	9,9%
Mercosur/Total	31%	38%	39%	42%	42%	54%	54%	56%	52%	54%	56%	56%	58%	57%	48%	35%	

Fuente: Banco Central del Paraguay (2008)

117. En el contexto del acuerdo de MERCOSUR, Brasil y Argentina han estipulado disposiciones especiales para Paraguay como el miembro más pobre de MERCOSUR, especialmente contribuyendo recursos al Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Se estableció este Fondo en 2005 para financiar proyectos en las partes menos desarrolladas de MERCOSUR, con apoyo anual corriente por valor de US\$ 100 millones. Brasil contribuye 70% de la financiación, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%. Hasta la fecha Paraguay ha recibido 48% de los fondos para diversos proyectos.

118. La implementación de una solución a largo plazo apropiada a las exenciones al AEC (que eventualmente eliminará la necesidad de reglas de origen), el fortalecimiento de políticas que abordan asimetrías socioeconómicas y de productividad dentro de MERCOSUR, y la remoción de barreras no arancelarias al comercio son vitales para el aumento general de las exportaciones, y especialmente para la promoción de la producción no tradicional y la diversificación de tal forma que las exportaciones de Paraguay no se limiten a productos agrícolas.

### **2.3. Barreras No Arancelarias en los Países de MERCOSUR**

119. Las barreras no arancelarias al comercio tienden a ser variadas, oscuras y difíciles de analizar. Por ende, a pesar de la información disponible sobre el tema, queda mucho por conocer sobre su incidencia y el alcance de sus efectos sobre el comercio regional. De todos modos, mucha evidencia señala que las barreras no arancelarias aumentan fuertemente el costo del comercio entre Paraguay y sus socios del MERCOSUR.

120. La Carta del MERCOSUR estableció la eliminación de las barreras no arancelarias como una meta primordial, e instruyó una evaluación inicial de las normas existentes a fin de que equipararlas con las normas de MERCOSUR o eliminarlas dentro de un periodo de tiempo dado según su impacto potencial en cada país. Esta evaluación produjo un intenso esfuerzo organizativo para eliminar diferentes barreras no arancelarias y armonizar otras, pero por ahora los resultados han sido decepcionantes. Los países miembros han acordado establecer una fecha tope para que los países más pequeños presenten una lista de los principales obstáculos al comercio regional que se utilizará para iniciar negociaciones para eliminar o al menos estandarizar estos obstáculos (en virtud de la Decisión No. 27/07 del CMC). Esta misma Decisión requiere que el GMC apruebe un listado de soluciones para barreras no arancelarias identificadas antes del 31 de diciembre de 2008, renovando así el ímpetu para encontrar una solución.

121. Sin embargo, una serie de barreras no arancelarias conserva vigencia y han surgido otras, pero no todas caen dentro del alcance de las excepciones establecidas en tratados previos. La ALADI identificó 4.604 reglamentaciones asociadas con el comercio internacional, muchas de las cuales constituyen barreras no arancelarias al comercio en potencia. Paraguay presentó 33 reclamos<sup>23</sup> ante la CCM a raíz de

---

<sup>23</sup> Existen motivos para creer que no se suelen presentar reclamos a la CCM, a pesar de que constituyen quejas legítimas. Por medio de entrevistas con representantes del sector productivo, el analista Ruiz Díaz del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (2007) define dos motivos principales que

dificultades en el acceso al mercado regional y muchos han sido resueltos satisfactoriamente.

122. Según documentos publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo a fines de 1994<sup>24</sup>, el inventario de MERCOSUR incluyó 276 barreras no arancelarias registradas, de las que 225 se aplicaban a importaciones y 51 a exportaciones. Registró 93 para Brasil, 74 para Argentina, 75 para Uruguay y 35 para Paraguay. Desde entonces, el débil entorno institucional de los países del MERCOSUR ha dado lugar a un aumento de las barreras no arancelarias en todos sus miembros.

123. Se puede obtener una estimación aproximada del significado real de las MNA en los países del MERCOSUR contraponiendo la magnitud de las restricciones comerciales cuando se adoptan MNA con la magnitud de las mismas cuando no se adoptan estas medidas. Los índices OTRI ofrecen una medida cuantitativa del impacto de la postura de la política comercial de cada país sobre el conjunto de sus importaciones<sup>25</sup>; por ende, la diferencia entre OTRI-arancel y OTRI-arancel + MNA ofrece una medida equivalente al arancel de las barreras no arancelarias impuestas por cada país. Desde esta perspectiva, las MNA parecen ejercer el mayor impacto en las importaciones de Brasil donde equivalen a un arancel de 12,5% sobre las compras internacionales del país. Las restricciones no arancelarias no parecen ser tan relevantes en Paraguay donde equivalen a un arancel adicional del 5,4% sobre las importaciones, lo cual está por debajo del promedio del MERCOSUR de 7,5% y el arancel promedio de nación más favorecida de 10,7% (ver Tabla 2.3).

**Tabla 2.3: OTRI y MNA (%)**

<b>País</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Paraguay</b>	<b>MERCOSUR</b>
OTRI Arancel	11,2	9,4	6,3	5,7	8,2
OTRI Arancel + MNA	15,5	21,9	14,1	11,1	15,6
<b>Diferencia: Equivalente a arancel en MNA</b>	<b>4,2</b>	<b>12,5</b>	<b>7,8</b>	<b>5,4</b>	<b>7,5</b>

Fuente: Indicadores del Comercio Mundial 2008

124. Empero, estas cifras no permiten diferenciar las importaciones de los miembros de MERCOSUR de las importaciones del resto del mundo. Adicionalmente, están basadas en estructuras comerciales reales o vigentes y por lo tanto no reflejan restricciones al comercio nuevo o potencial. En este sentido, una caracterización más minuciosa de las MNA en el contexto del MERCOSUR, particularmente de las barreras que inciden en las exportaciones del Paraguay, podrían beneficiarse significativamente de la evidencia a nivel micro.

---

explican el pequeño número de casos que se presentan a la CCM. En primer lugar, generalmente los exportadores no estaban al tanto de los mecanismos, procedimientos e instituciones nacionales relevantes; segundo, dudaron de la capacidad funcional de estas instituciones y procesos.

<sup>24</sup> BID-INTAL (2002).

<sup>25</sup> Se calcula el OTRI como el arancel uniforme equivalente que mantendría el volumen agregado de las importaciones del país a su nivel actual (dados aranceles heterogéneos y MNA), utilizando elasticidades estimadas para calcular el impacto de una clasificación arancelaria sobre sus importaciones.

125. Los análisis realizados por Giordano (2004) y ALADI (2005) se basan en encuestas a empresas exportadoras de Paraguay en las que se solicita a los entrevistados que caractericen las principales restricciones que enfrentan al vender productos en otros mercados de MERCOSUR. Giordano (2004) muestra que las principales exportaciones de Paraguay (soja, carnes y cueros, entre otros) se topan con una serie de obstáculos al intentar acceder a sus socios, en particular Brasil y Argentina, y que la mayoría de las MNA percibidas se relacionan con el cumplimiento de reglamentos y a menudo engorrosos trámites impuestos por los socios comerciales (ver Tabla 2.4).

**Tabla 2.4: Medidas No Arancelarias en el marco de MERCOSUR Extendido**

<b>Mercado</b>	<b>Producto</b>	<b>Tipo de medida</b>	<b>Comentarios</b>
Argentina	- Textiles	- ‘Canal Rojo’ - Concesión de licencias - Precios de referencia - Registro de identificación	‘Canal Rojo’: Sistema de control aduanero basado en la inspección física de mercancía antes de su carga y despacho final.
Brasil	- Soja y derivados - Contenedores de plástico - Maíz - Alimentos de origen animal - Arroz	- Concesión de licencias - Precios de referencia - Requisitos sanitarios	
Chile	- Carne (Vacuna)	- Restricciones sanitarias	
Argentina Brasil Uruguay	- Carne (Vacuna)	- Restricciones sanitarias	Acusó a Paraguay de no estar libre de aftosa.
Argentina	- Carne de ave (Pollo)	- Restricciones sanitarias	Acusó a Paraguay de no estar libre de la enfermedad New Castle. Se requiere cuarentena.
Chile	- Cuero	- Cupo	
Argentina	- Harina de trigo	- Restricciones sanitarias	

Fuente: Giordano (2004)

126. Igualmente, la ALADI (2005) encuestó a 50 empresas paraguayas de 37 sectores exportadores. El análisis realizado en dicha encuesta no se limitó a exportaciones destinadas a países del MERCOSUR, antes bien incluyó a empresas que exportaban a otros países de la ALADI.<sup>26</sup> Cabe destacar que la mayoría de las MNA identificadas por las empresas encuestadas son de Argentina (46%) y Brasil (32%), mientras que sólo 10% son de Bolivia, Chile y Uruguay, y 12% del resto del conjunto de países de la ALADI.

<sup>26</sup> Los países miembros de la ALADI son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

127. Las empresas exportadoras identificaron 59 restricciones no arancelarias en los miembros principales de MERCOSUR (ver Tabla 2.5), asociadas en general con requisitos sanitarios (21%), controles aduaneros en frontera (19%), emisión de licencias y permisos (17%), prohibiciones temporales de importación (5%), y empaquetado y etiquetado de productos (5%).

**Tabla 2.5: Restricciones No Arancelarias Impuestas por Países del MERCOSUR al Paraguay**

Capítulo	Argentina	Brasil	Uruguay	Total
Carnes	2	2		4
Lácteos		2		2
Cereales	1	2		3
Harina de trigo	1			1
Oleaginosas	3	4		7
Aceite vegetal	1	1		2
Azúcar	1			1
Alimentos		1	1	2
Alimentos preparados para animales	2			2
Productos farmacéuticos			1	1
Aceites cosméticos	1	1	1	3
Productos de limpieza	1			1
Contenedores de plástico	3	3	1	7
Caucho	1	1		2
Cuero	1	1	1	3
Madera	2	1		3
Papel	3	1		4
Textiles	1	1		2
Confecciones tejidas	2			2
Otras confecciones	3			3
Calzados	1	1		2
Muebles	2			2
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>59</b>

Fuente: Estimaciones de funcionarios basadas en ALADI (2005)

128. Algunos de los casos más notables de barreras no arancelarias intra-MERCOSUR incluyen la prohibición de Brasil al paso de *pellets* de soja paraguaya genéticamente modificada hasta diciembre de 2003. Actualmente se permite la importación de soja genéticamente modificada con etiquetado y certificados apropiados a todos los estados brasileros excepto Paraná, que es uno de los dos estados que comparten frontera con Paraguay a lo largo del Río Paraná. Las autoridades argentinas y brasileras suelen presentar reclamos debido a las extensas inspecciones aduaneras en la frontera. Una serie de exportadores de productos perecederos (por ej. lácteos), así como productos no perecederos (por ej. telas de algodón, calzados y soja) han reportado demoras de más 30 días con mercancía retenida en la frontera.

129. Los exportadores paraguayos también han alegado restricciones no arancelarias afectando: (i) exportaciones de bananas y tomates que enfrentan obstáculos para ingresar en territorio argentino; (ii) carne destinada a mercados chilenos pero que enfrenta limitaciones para transitar por territorio argentino; (iii) prohibición de Brasil sobre confecciones de Paraguay; y (iv) demoras excesivas en la tramitación de certificados y registro de productos para la exportación de cuero para zapatos a Argentina, así como reglamentaciones y trámites cambiantes.

130. Cabe destacar que la mayor parte de las MNA identificadas por empresas que exportan intra-MERCOSUR se debe a que los productos paraguayos deben cumplir con trámites y reglamentaciones que suelen ser conocidos de antemano pero que igualmente obstruyen los flujos de comercio. Puesto que las perspectivas de una mayor integración de MERCOSUR son inciertas y que a corto plazo la eliminación completa y armonización de las barreras no arancelarias parece ser un proyecto demasiado ambicioso, el acceso de Paraguay a los mercados regionales depende de su propia capacidad de gestionar los requerimientos comerciales con efectividad y de su capacidad de mejorar la calidad de las exportaciones y los sistemas de certificación.

#### **2.4. Exenciones de Política Especial e Iniciativas para la Promoción del Comercio**

131. Además de las exenciones previstas por la normativa y el cronograma de implementación de MERCOSUR, es importante considerar otras medidas internas adoptadas por países que autorizan condiciones especiales para la importación de productos bienes en ciertos sectores. Estos incluyen zonas aduaneras, zonas de procesamiento de exportaciones, zonas de libre comercio, medidas temporales para la importación de materia prima, la compra de cierto tipo de medicamentos, compras públicas, acuerdos existentes con otros países miembros de ALADI, admisión temporal, devoluciones, etc. Algunas de estas medidas han sido estandarizadas, algunas han sido revocadas o invalidadas, y otras están siendo debatidas en este momento por los países miembros.

132. El Código Aduanero de Paraguay se encuentra entre las excepciones aprobadas por MERCOSUR que autoriza ciertos trámites para revisar el pago de aranceles, tales como el Régimen de Admisión Temporal y la devolución de derechos arancelarios. El primero exonera el impuesto aduanero gravado a ciertos bienes importados para re-exportación durante un plazo determinado, ya sea en su forma original o después de su procesamiento, manufactura o reparación. El segundo es un mecanismo para el reembolso total o parcial de los impuestos aduaneros gravados a bienes importados o a insumos intermedios utilizados en la producción de bienes de consumo finales.

##### **2.4.1. Promoción de las Exportaciones**

133. El Centro de Promoción de Exportaciones (CEPEX) fue la primera institución oficial del Paraguay responsable de la promoción de exportaciones. Se trató de un organismo especializado dentro del Ministerio de Industria y Comercio que operó desde 1959 hasta 1989 promoviendo la integración de los sectores público y privado para aumentar y diversificar las exportaciones.

134. En 1989 CEPEX fue reemplazado por PRO PARAGUAY establecida como la Dirección General de Promoción de Exportaciones e Inversiones y dependiente de los Ministerios de Relaciones Exteriores e Industria y Comercio. Posteriormente fue transferida como una sola Dirección a cada Ministerio en diferentes periodos. A partir de 2005 PRO PARAGUAY dependió exclusivamente del Ministerio de Industria y Comercio y se cerró en enero de 2007. Los esfuerzos y buenas intenciones del CEPEX y de PRO PARAGUAY fueron socavados por la falta de recursos financieros, dificultades institucionales y la superposición de responsabilidades de ambos Ministerios.

135. El Decreto No 4328 aprobó el Plan Nacional de Exportaciones en diciembre de 2004 que creó la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) como una Dirección General dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. REDIEX reemplazó el desaparecido PRO PARAGUAY, se convirtió en el único organismo oficial de promoción de exportaciones e inversiones, e introdujo nuevas políticas, estrategias e instrumentos. El Plan Nacional de Exportaciones establece una nueva estrategia a largo plazo que promueve la integración de los sectores público y privado para fomentar las exportaciones y la inversión.

136. Actualmente hay ocho Mesas Sectoriales integradas por representantes de los sectores público y privado para promover políticas públicas con el propósito de desarrollar la competitividad de sectores económicos y empresas seleccionados a mediano y largo plazo. Las Mesas Sectoriales operan en los siguientes sectores:

- Carne y Cuero
- Algodón, Textiles y Confecciones
- Frutas y Vegetales
- Productos forestales
- Stevia
- Bio-combustibles
- Turismo
- Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)

Se lanzó un grupo de trabajo adicional para abordar las inquietudes sobre el clima de negocios y discutir temas relacionados con la logística comercial, entre otros.

137. Todas las Mesas Sectoriales son presididas por un líder del sector privado que recibe apoyo administrativo de un gerente postulado por REDIEX. Los representantes de los sectores público y privado en cada Mesa suscriben un “Acuerdo de Competitividad” que define las metas de exportación, las reformas necesarias para lograr dichas metas y las responsabilidades personales e institucionales relacionadas con las acciones aprobadas. Un ejemplo de una actividad exitosa de promoción de las exportaciones es el caso del azúcar orgánico (ver Cuadro 2.3).

138. El Ministerio de Industria y Comercio también es responsable de las políticas para mejorar el clima de negocios para facilitar las transacciones de exportación y promover la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Las siguientes iniciativas son las más relevantes en este sentido:

- **SUAE - Sistema Unificado de Apertura de Empresas:** Una ventanilla única para la constitución de nuevas empresas, concentra a siete instituciones públicas vinculadas con la constitución y registro de nuevas empresas en un solo lugar.
- **VUE - Ventanilla Única de Exportación:** Otra ventanilla única que presta servicios relacionados con el registro electrónico de las exportaciones, la tramitación de documentos de exportación y Certificados de Origen.
- Varias iniciativas para las PYMES y promovidas por el Ministerio de Industria y Comercio incluyen:
  - El **Consejo Consultivo Nacional de las Microempresas y PYMES (CONAMI)** integra a los sectores público y privado para diseñar e implementar políticas públicas que favorezcan el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas.
  - El **Centro Integral de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (CIAMP)** ofrece cursos y capacitación para mejorar la productividad.
  - El **Programa de Desarrollo Empresarial para las Pequeñas y Medianas Empresas (PR-100)** provee subvenciones a PYMES para proyectos de productividad y competitividad propia o colectiva y de competitividad. El Programa también apoya el trabajo de los Foros de Competitividad regionales y sectoriales que son similares a las Mesas Sectoriales gestionadas por REDIEX.

### **Cuadro 2.3: Lecciones Aprendidas del Azúcar Orgánico**

A partir del año 2000 el sector azucarero del Paraguay empezó a revertir su tendencia en declive mudándose a la producción orgánica. La demanda global de productos orgánicos – particularmente en Estados Unidos y Europa – se ha disparado en años recientes. En Estados Unidos el segmento orgánico de la industria alimenticia gozó de un crecimiento anual promedio de 20% en la última década. Al principio se concentró sólo en frutas y vegetales pero ahora los alimentos procesados representan la mitad del mercado orgánico, y la gran mayoría de estos productos requieren endulzante orgánico. El azúcar orgánico es el endulzante preferido debido a su sabor y colorante neutrales con relación a endulzantes de miel o jugo de frutas.

La producción azucarera del Paraguay se ha expandido en términos de área de cultivo (4% desde el año 2000) y volúmenes de producción (6% anualmente desde el año 2000) para satisfacer la demanda creciente. Hoy en día Paraguay es uno de los productores de azúcar orgánica más importantes del mundo. Una combinación de factores contribuyó a esta posición líder. La Isla Mauricio, el primer productor significativo de azúcar orgánica del mundo, disfrutaba de una ventaja comparativa como líder del mercado en otros azúcares especiales sin refinar tales como Demerara y Muscovado, pero la producción de azúcar orgánica fue abandonada por no ser rentable. En cambio en Paraguay los factores que conducían a su falta de competitividad en el mercado de azúcar convencional hicieron que el país resultara idóneo para la producción de azúcar orgánica: chacras pequeñas, tecnologías agrícolas poco sofisticadas en materia de fertilizantes, plaguicidas y herbicidas, y molinos de azúcar de escasa capacidad que no obstante sirven para la producción de cantidades relativamente pequeñas de azúcar orgánica. Los pequeños productores pudieron empezar la producción orgánica rápidamente porque no era necesario que esperaran 3 años con sus tierras en barbecho para asegurar que estuvieran libres fertilizantes sintéticos y otros materiales prohibidos.

Azucarera Paraguaya (AZPA) es un ejemplo de métodos de producción socialmente sostenibles. Una vez filtrado el jugo de la caña de azúcar, se utiliza la cachaza restante como el combustible principal para los hornos y la generación de electricidad para el molino y las oficinas. El exceso de cachaza también se utiliza en el campo como fertilizador orgánico y supresor de malezas. Se separa el agua del lavado que contiene lodo y sedimentos de la caña, se utiliza este fango como fertilizante natural y el agua limpia es devuelta al Río Tebicuary-mí. Además de su propia producción, AZPA compra caña de azúcar orgánica de los productores locales a la par que brinda capacitación y asistencia técnica a los mismos a medida que adoptan prácticas de agricultura orgánica. AZPA también financia un programa de reforestación de 800 hectáreas con árboles nativos, generando oportunidades de empleo para los agricultores locales fuera de temporada. AZPA ha financiado una escuela para los hijos de sus empleados, proveyendo instalaciones médicas y premiando a empleados con más de cinco años de servicio con un terreno y préstamos sin intereses para la construcción de la casa propia.

Se estima que la producción del azúcar orgánico en Paraguay emplea a 220.000 personas, lo cual equivale a 7% de la mano de obra. Los métodos de fertilización y desmalezado ecológicos requieren más mano de obra que los métodos sintéticos. El tamaño promedio de una chacra pequeña es de 3 hectáreas, o sea que predominan las propiedades familiares. Por lo tanto la mayor producción de azúcar orgánica ha ejercido un impacto positivo en materia de bienestar. En general la agricultura orgánica fomenta sinergias entre países en desarrollo y mercados internacionales al combinar el conocimiento científico generado en las economías más desarrolladas con la sabiduría nativa acumulada.

El Acceso al Mercado de EE.UU. Para ingresar en el mercado estadounidense, el azúcar orgánica del Paraguay tenía que competir con azúcar cruda convencional de otros países exportadores bajo el sistema de arancel-cuota (TRQ) que asignaba un cupo bajísimo basado en los flujos de comercio históricos del Paraguay. Empero, la demanda creciente por el azúcar de alta polarización del Paraguay (es decir con bajo contenido de melaza) no podía incluirse en el arancel-cuota del azúcar cruda (no reunía las condiciones) ni en el arancel-cuota de azúcares especiales (sujeto a arancel tope demasiado bajo).

### **Cuadro 2.3: Lecciones Aprendidas del Azúcar Orgánico (cont.)**

Reconociendo la necesidad de cambiar las reglas de importación de Estados Unidos, la Asociación de Azucareros del Paraguay realizó esfuerzos de cabildeo en el Congreso de EE.UU. Debido a que un TLC entre EE.UU. y Paraguay no era una opción viable (debido a que Paraguay es miembro de MERCOSUR), propusieron la creación de una nueva categoría de cupo arancelario para el azúcar orgánico. Cuando esta propuesta fue rechazada por el Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA), al final, en 2001-2002, tuvo éxito una estrategia alternativa de aumentar el arancel tope de los azúcares especiales y reservar la preponderancia de este arancel-cuota para azúcar orgánica. Si bien el primer tramo del arancel-cuota ha quedado fijo en 1.656 TM desde 2001-2002 para todos los azúcares especiales, el segundo tramo – reservado para azúcares especiales de alta polarización tales como azúcar orgánica que no es producida en cantidades comerciales en EE.UU. – se ha quintuplicado gracias a los esfuerzos combinados de la Asociación de Cañicultores del Paraguay y los principales importadores y usuarios industriales de azúcar orgánica en EE.UU. Y si bien este arancel-cuota puede beneficiar a todos los exportadores de azúcar orgánica, los productores paraguayos han logrado la mayor ventaja, aunque Brasil se vuelve cada vez más competitivo y podría ser que las economías de escala superen al Paraguay de manera sostenida.

#### **2.4.2. La Maquila**

139. El régimen especial de la maquila fue creado por Ley No. 1064/97, pero su implementación efectiva comenzó a mediados del año 2000 (recordar Cuadro 1.5). La característica principal del régimen es un único impuesto de 1% a ser pagado sobre el valor agregado dentro del territorio paraguayo. La legislación laboral y jubilatoria sigue vigente pero los bajos costos de la mano de obra del Paraguay y el acceso a los mercados regionales facilitaron un aumento significativo del número de empresas operando con este régimen y de las exportaciones. Después de un tímido inicio el régimen ha crecido rápidamente desde 2004.

#### **2.4.3. Promoción de las Inversiones**

140. Se creó el Régimen de Promoción de Inversiones para fomentar las inversiones de origen nacional y extranjero a fin de fortalecer la competitividad de Paraguay por medio de estímulos fiscales para proyectos productivos. Las prestaciones principales se relacionan con: i) exoneraciones fiscales para la constitución de empresas, ii) exoneración de aranceles e IVA gravados a bienes de capital importados, e inversiones por encima de US\$5 millones, iii) exoneraciones fiscales para remesas y pagos de intereses y capital, y iv) exoneraciones del impuesto a la renta. La Ley 2421/04 afectó particularmente a la inversión extranjera al introducir modificaciones – incluyendo recortes – en los estímulos otorgados por el régimen de promoción inicial.

141. El Consejo de Inversiones encargado de la administración del Régimen indicó que más de 200 proyectos se inscribieron solicitando asistencia fiscal entre 2003 y mediados de 2007, y casi dos quintos de la inversión total realizada por este Régimen provino de inversión extranjera directa. En 2006 el Consejo aprobó prestaciones fiscales por valor de US\$355 millones en inversiones de origen extranjero y nacional, y durante la primera

mitad de 2007 recibió solicitudes por valor de US\$100 millones para inversiones productivas.

#### **2.4.4. Régimen Automotor Nacional**

142. El Régimen Automotor Nacional (RAN) es un régimen especial creado por Decreto No. 21944/98 para promover la inversión y la generación de empleos liberalizando los aranceles sobre importaciones de kits para ensamblar motocicletas y bicicletas (*knocked down kits-KDK*). El régimen catalizó una inversión considerable y permitió la instalación de 9 plantas de ensamblaje que hoy en día producen aproximadamente 130.000 motocicletas y 100.000 bicicletas anualmente, generando un total de 5.000 empleos (directos e indirectos). Pero el pequeño mercado paraguayo se está saturando rápidamente: las empresas del RAN cubren 85% del mercado interno. El gobierno y el sector privado están aunando esfuerzos para promover el acceso a mercados regionales, especialmente el brasilero.

#### **2.4.5. Régimen de Turismo**

143. El régimen especial que permite la importación de productos de lujo y de alto valor de Europa y Asia es conocido como el Régimen de Turismo que grava un Impuesto Selectivo al Consumo a productos como perfumes (impuesto de 5%), joyas (5%), relojes (5%), productos electrónicos (1%), instrumentos musicales (1%) y juguetes (1%).

144. Los productos ingresan al Paraguay legalmente y pagan el Impuesto Selectivo al Consumo en las oficinas de Aduana, principalmente en ciudades fronterizas con Argentina y en especial Brasil. El régimen atrae un gran número de turistas al Paraguay, especialmente a Ciudad del Este. Los países vecinos permiten que sus ciudadanos participen en el “turismo de compras” de Paraguay, otorgando un cupo de compras que pueden ingresar a su país sin pagar arancel alguno. Al principio este cupo se fijó en US\$500 por “turista”, pero desde mediados de la década de los 90, los países vecinos han reducido gradualmente el cupo de compra hasta su nivel actual de US\$150 por persona.

145. No hay estadísticas precisas sobre el volumen de intercambios en virtud de este régimen. Las perspectivas para esta triangulación no son alentadoras. La reducción gradual de los aranceles sobre este tipo de productos en la región y la expansión de las industrias locales en sectores como electrónica y electrodomésticos están imponiendo un proceso de reconversión en Paraguay, que se constata especialmente en la producción creciente en las grandes Zonas Francas de Manaus, Brasil and Tierra del Fuego, Argentina. Nuevas industrias se están estableciendo en la zona de Ciudad del Este que buscan abastecer al mercado brasilero (más información sobre Ciudad del Este a continuación). Se ha establecido un número de fábricas incipientes de confecciones, electrónicos, discos compactos y DVD bajo el Régimen General y el Régimen de Maquila.

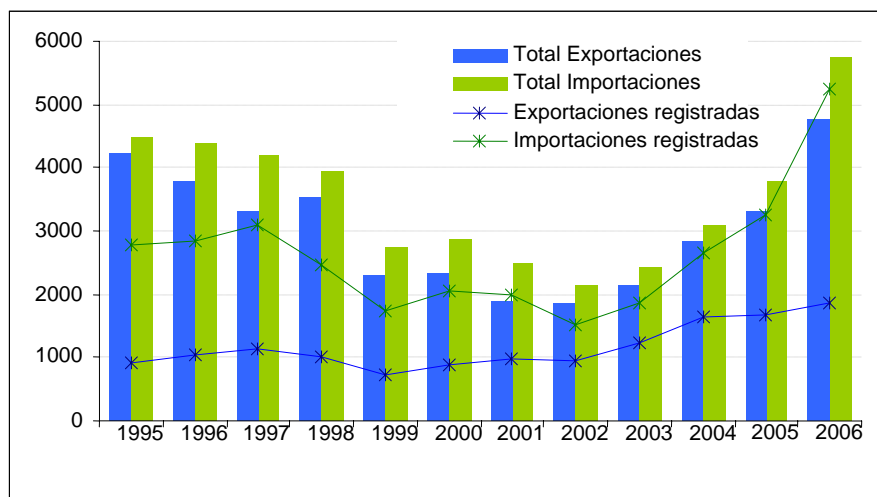
## 2.4.6. Otros

146. Itaipú Binacional está promoviendo el establecimiento de un Parque Tecnológico Itaipú (PTI) para proveer instalaciones y apoyo técnico a las industrias de la región. Aún es ínfimo el impacto general de estas iniciativas, pero representa un importante paso en la promoción de la transformación del sector productivo a través de la diversificación y sofisticación de la canasta de exportaciones del Paraguay. Recientemente el gobierno aprobó un nuevo régimen especial<sup>27</sup> cuyo propósito es promover la producción y el desarrollo de productos de alta tecnología para el mercado interno. Este régimen especial se inspiró en el éxito del RAN (descrito arriba) que potenció el desarrollo dinámico de las industrias de ensamblaje de motocicletas y bicicletas.

## 2.5. Ciudad del Este

147. Ciudad del Este, la segunda ciudad más grande de Paraguay, está ubicada en el Triángulo de la Triple Frontera (área donde se juntan Paraguay, Argentina y Brasil). Se trata de una zona franca donde los bienes importados, sin ser registrados, son re-exportados a los países vecinos, especialmente a Brasil. La Figura 2.4 ilustra la magnitud de las re-exportaciones que pasan por Paraguay que no aparecen en estadísticas oficiales o registradas del comercio: durante la década de los 90 sólo se registró aproximadamente dos tercios de las importaciones totales y un tercio de las exportaciones totales. Una proporción sustancial de estos flujos de comercio son informales (es decir, evasores de impuestos) pero esta proporción disminuyó significativamente en años recientes a partir de la reforma tributaria implementada en 2004 que redujo el impuesto a la renta de actividades comerciales de 30% a 10%, estimulando una formalización significativa de empresas que anteriormente operaban en la informalidad.

**Figura 2.4: Flujos de Comercio Registrados y Estimación de los Flujos No Registrados entre 1995 – 2006 (US\$ millones)**



Fuente: Banco Central del Paraguay

<sup>27</sup> Decreto No 11961/08 “Por el cual se establece el Regimen de Fomento a la Produccion y Desarrollo de Bienes de Alta Tecnologia”, <http://www.mic.gov.py/images/d11961.pdf>.

148. En algunos casos estos flujos de re-exportación están empañados por contrabando, y la informalidad generalizada socava gravemente la gobernabilidad y el surgimiento potencial de actividades genuinamente productivas en la ciudad. En septiembre de 2005 el Gobierno del Paraguay implementó un nuevo régimen de impuestos especiales buscando promover la formalización de Ciudad del Este que se basó en cuatro pilares: (i) reducción de los aranceles de importación gravados a los bienes más comerciados (productos informáticos y de telecomunicaciones); (ii) simplificación de los trámites impositivos para las ventas dentro del país para consumidores no residentes; (iii) sustitución de las importaciones de alta tecnología por productos que pueden pasar por procesos de ensamblaje o empaquetado localmente utilizando insumos paraguayos; y (iv) negociación de un esquema tributario unificado entre Paraguay y Brasil para permitir una comercialización legal y competitiva de productos vendidos por Paraguay en mercados brasileros.

149. Las negociaciones recientes entre los gobiernos de Paraguay y Brasil han conducido a la elaboración del Proyecto de Ley 2.105/07 que prevé la implementación de un Registro Tributario Único (RTU). El RTU permitiría que las empresas paraguayas que operan en Ciudad del Este que están cubiertas por el Régimen de Turismo vendan a los micro-importadores (*sacoleiros*) brasileros. De esta manera los *sacoleiros* podrían ingresar su mercancía legalmente al territorio brasiler cumpliendo un simple trámite aduanero basado en Internet que establecería los impuestos de importación y permitiría que estos productos puedan ser revendidos competitivamente en el mercado brasiler. La revisión de este proyecto de ley por el Senado de Brasil ha sido postergada pero, en caso de aprobarse, entraría en vigencia en 2009.

## 2.6. Conclusiones

150. Paraguay enfrenta una serie de desafíos importantes con relación a sus esfuerzos por consolidar el crecimiento y desarrollo económicos. Respecto del comercio exterior, es necesario identificar soluciones a largo plazo a las excepciones al AEC de tal forma que sí se puedan eliminar las reglas de origen. Adicionalmente, es importante fortalecer políticas que reduzcan las asimetrías socioeconómicas entre los países de MERCOSUR – más allá de la asistencia incorporada al Fondo de Convergencia Estructural – y eliminar las barreras comerciales no arancelarias; ambos son necesarios para promover la producción de bienes tradicionales y no tradicionales. Esto último es clave para reducir los riesgos asociados con una base de exportaciones que se encuentra fuertemente concentrada en unos pocos bienes agrícolas.

151. La integración en curso del MERCOSUR requerirá la eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones, y en particular de los certificados de origen.<sup>28</sup> Es probable que persistan las inconsistencias de la política comercial intra-MERCOSUR pero se siguen realizando esfuerzos en pos de la armonización y deberían reducir el total de pérdidas de eficiencia y distorsiones del mercado resultantes de la dispersión arancelaria.

---

<sup>28</sup> El Certificado de Origen es un requisito más bien obsoleto que Paraguay aún debe eliminar a pesar de que contraviene las reglas de la OMC que rigen los trámites aduaneros.

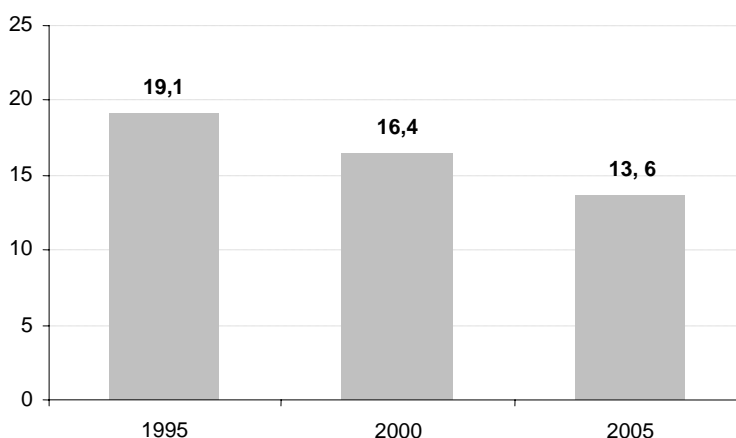
152. Se puede fortalecer la efectividad del área comercial del MERCOSUR, y a su vez el retorno que derive Paraguay como estado parte del mismo, completando la implementación de las disposiciones de MERCOSUR relacionadas con sistemas arancelarios y barreras no arancelarias. Será crucial evitar postergaciones adicionales a medida que se aproximan las fechas tope. En principio la gravedad de los trastornos económicos regionales disminuiría a medida en que las economías logren una mayor integración, conduciendo así a un aumento más sostenible de las exportaciones de los productores paraguayos. Una mayor integración regional en el contexto del MERCOSUR, particularmente si Argentina y Brasil se comprometen también, potenciaría los beneficios comerciales y de crecimiento para Paraguay.

## CAPÍTULO III: EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR DE LA POLÍTICA COMERCIAL

### 3.1. Pobreza, Crecimiento y Comercio

153. A pesar de que Paraguay es uno de los países más pobres de Latinoamérica, aún así su deslucido desempeño económico ha generado reducciones significativas de la pobreza. La medida más reciente de la pobreza (2005) indica que 13,6% de la población está por debajo de la línea de pobreza, viviendo con US\$1 o menos por día. Esto constituye una mejora respecto de 2000, y una notable mejora comparado con 1995 (ver Figura 3.1). Las tasas de inflación más bajas de la última década constituyeron un factor clave de los ingresos reales más altos, pero la correlación entre el aumento de las exportaciones y el aumento del PIB descritos en el Capítulo I ha significado que durante periodos de crecimiento económico sostenido impulsado por un auge de exportaciones, los hogares pobres han obtenido cierto beneficio, especialmente las chacras familiares de parcelas relativamente pequeñas con cultivos de exportación y no sólo de subsistencia. Históricamente los pequeños productores pobres han cultivado principalmente algodón y cereales (ver Tabla 3.1), pero a medida que disminuían las fortunas del algodón, los pequeños productores han optado por azúcar orgánica (recordar el Cuadro 2.1) y, en menor grado, sésamo (recordar el Cuadro 1.4).

**Figura 3.1: Ratio de Recuento de Pobreza a US\$1 por Día (PPP) (% de población)**



Fuente: Banco Mundial.

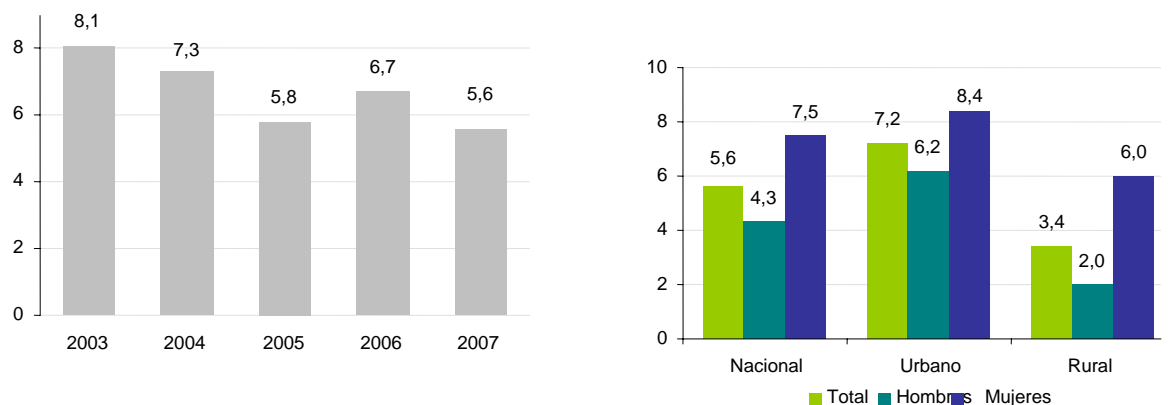
**Tabla 3.1: Distribución de Cultivos para Hogares Rurales (% de población)**

	Pobres rurales	Pobres no rurales
Algodón	64,0	12,5
Cereales	31,1	82,9
Otros	4,9	4,6

Fuente: Estimado a partir de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001

154. Las tasas de desempleo también han disminuido de 8% en 2003 a menos de 6% en 2007, tal como ilustra la Figura 3.2. Cabe destacar que las tasas de desempleo rural son significativamente más bajas que en áreas rurales. Y tal como suele ocurrir en países en desarrollo, las tasas de desempleo son más altas para mujeres y jóvenes.

**Figura 3.2: Desempleo**  
(por ciento, tendencia con el tiempo y detalles de 2007)



Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

155. A pesar de estas mejoras, el crecimiento per cápita ha quedado estancado desde la década de los 80 y la sociedad paraguaya sufre de gran desigualdad. De cara al futuro, hay una gama de políticas que podría ser útil para corregir estos desequilibrios y mejorar el bienestar de los pobres. Este capítulo se dedica explícitamente a considerar el potencial de la política comercial para aumentar el bienestar de los pobres.

156. Tal como discutido en los Capítulos I y II, el crecimiento de las exportaciones paraguayas ha sido positivo pero no lo suficientemente sólido como para sustentar un buen crecimiento del PIB a mediano plazo. Es más, las estructuras de exportación presentan una mezcla de crecimiento marginal extensivo e intensivo con evidencia de diversificación pero la canasta de exportaciones sigue fuertemente concentrada en unos pocos productos agrícolas. Hubo buen crecimiento de las exportaciones a países del MERCOSUR en la década de los 90 pero éste disminuyó en la década del 2000, y los productos paraguayos se topan con barreras significativas para ingresar en países de MERCOSUR. Tal como mencionado en el capítulo anterior, el débil entorno institucional intra-MERCOSUR ha obstaculizado los esfuerzos de armonización, limitando los beneficios esperados de la integración regional.

157. A medida que el nuevo gobierno establece en sus planes y proyectos, es oportuno considerar formas en que Paraguay puede sacar más provecho de MERCOSUR. El

análisis a continuación considera este tema desde la perspectiva de los pobres, cuantificando el impacto potencial de cambios en la política comercial en materia de ingresos de los hogares.

### **3.2. Escenarios de Política Comercial**

158. Si bien nos gustaría construir un modelo contrafactual para evaluar el impacto de la membresía del Paraguay en MERCOSUR, esto es metodológicamente imposible. Igualmente podemos considerar cambios arancelarios y el impacto en los flujos de comercio y el bienestar de los hogares. Este capítulo ofrece un ejercicio de modelado incorporando los flujos de comercio a nivel mundial con datos a nivel micro de la producción y consumo de los hogares. A fin de contribuir al debate en curso sobre el rol de MERCOSUR y políticas comerciales alternativas, este análisis examina las implicancias para el bienestar de tres escenarios:

**Escenario 1:** Paraguay se une al MERCOSUR (es decir, el *estatus quo*).

**Escenario 2:** Paraguay no se unió al MERCOSUR y en vez negoció un TLC con el resto del mundo (es decir, Paraguay mantiene un régimen comercial completamente abierto pero se topa con aranceles para ingresar en los mercados de MERCOSUR).

**Escenario 3:** Paraguay se une al MERCOSUR pero también mantiene un régimen comercial abierto con importantes países que no son miembros del MERCOSUR – es decir EE.UU., UE, Canadá y México – por medio de una dispensa del arancel externo común.

159. Los resultados comerciales asociados con el Escenario 1 sirven como línea base para comparar cambios arancelarios relacionados con la política comercial existente. Los Escenarios 2 y 3 implican una mayor apertura comercial que en principio conduciría a mayor crecimiento de las exportaciones. Pero el análisis a continuación, que estima el impacto en el bienestar de los hogares, arroja resultados mixtos para los pobres.

160. Puesto que las reformas comerciales generan beneficios y costos que afectan a diferentes segmentos de la población de maneras diferentes, desagregamos la población en cuatro categorías de hogares: pobres rurales, no pobres rurales, pobres urbanos y no pobres urbanos. La teoría económica indica que precios más altos de las exportaciones de bienes producidos internamente generarán ganancias promedio más altas para los trabajadores del sector productivo; pero si dichos bienes también constituyen una parte importante de la canasta de consumo promedio, entonces el ingreso de los hogares disminuirá en términos reales.

161. El análisis ofrecido en el Capítulo 1 señala que prevalecen los productos básicos en la producción del Paraguay – principalmente soja, azúcar, maíz, trigo y algodón – y los derivados de soja y productos de carne y cuero constituyen la mayor parte de la producción procesada. Se puede dividir el sector agrícola de Paraguay en dos grupos de productores. El primero está compuesto por pequeños productores (menos de 20 hectáreas) que utilizan métodos tradicionales para cultivos de consumo doméstico y/o

uno o más cultivos de renta tales como algodón, caña de azúcar, sésamo, tomates, pimientos, tabaco, fruta y vegetales. El segundo grupo está compuesto de chacras grandes que emplean tecnología de nivel medio y alto para producir principalmente soja y cereales.

162. Tal como especificado en el Capítulo II, Paraguay se unió al GATT en 1994, fue miembro fundador de la OMC y se ha mostrado dispuesto a la integración regional para complementar sus propias medidas de apertura de mercado y lograr la integración global. Pero como país mediterráneo que depende de la producción agrícola y debido a su economía pequeña y vulnerable, Paraguay ha buscado tratamiento especial y diferenciado conforme a estos diferentes tratados comerciales, incluyendo MERCOSUR.<sup>29</sup> Tal como mencionado, el Fondo de Convergencia Estructura de MERCOSUR, FOCEM, es un esfuerzo en este sentido.

163. En el contexto de la política comercial común consensuada de MERCOSUR, existe considerable dispersión arancelaria, así como escalación arancelaria, conduciendo a incentivos específicos por sector y más protección efectiva para productos más procesados, por ende beneficiando a Argentina y Brasil más que Paraguay dada la preponderancia de productos agrícolas de poco valor agregado en la canasta de exportaciones del Paraguay (recordar el análisis del Capítulo II). Pero aún falta concluir la unión aduanera (la convergencia hacia el Arancel Externo Común no ha sido completada), lo cual significa que Paraguay aún cuenta con espacio para maniobrar en lo que se refiere a fijar diferentes aranceles para ciertos productos.

164. Tal como descrito en el Capítulo I, los países del MERCOSUR son el destino principal de las exportaciones agrícolas de Paraguay, pero gran parte de estas exportaciones son re-exportadas a otros países debido a la falta de puertos marítimos paraguayos para exportar bienes directamente y a la existencia de empresas no residentes que exportan a empresas en otros países del MERCOSUR. El desvío comercial resultante produce importantes discrepancias en los datos estadísticos de la exportación e importación de bienes de origen paraguayo. Por ejemplo, algunos exportadores, particularmente empresas con centros de distribución, declaran el puerto de transbordo como el puerto de destino y luego agregan el destino final en el punto de distribución y transbordo, lo cual acelera los tiempos de entrega. Los destinos principales de la soja paraguaya, después del transbordo, son la Comunidad Andina, el Oriente Medio y la Unión Europea.<sup>30</sup>

### **3.3. Marco Analítico**

---

<sup>29</sup> Paraguay forma parte del Grupo Cairns que propuso una fórmula para cubrir picos arancelarios y escalación arancelaria. También ha solicitado la pronta eliminación de varios tipos de subvención y apoyo interno que distorsionan el comercio y la producción (Organización Mundial de Comercio, 2005).

<sup>30</sup> Archer Daniels Midland (ADM), el exportador de soja más importante del Paraguay, transporta soja a instalaciones en los Países Bajos y Alemania vía puntos de transbordo en las Islas Caimán. Por ende, las fuentes de datos del Paraguay reflejan exportaciones a las Islas Caimán, mientras que las fuentes de datos de la Unión Europea reflejan estos flujos como importaciones originadas en Paraguay.

165. ¿Cómo podrían los cambios en la política comercial afectar las decisiones de producción y consumo de los hogares? Estos cambios en la política comercial ¿podrían mejorar la situación de los hogares pobres? Nuestra respuesta a estas preguntas se detalla a continuación. Nuestro análisis utiliza el marco analítico desarrollado por Porto (2005 y 2007) para evaluar los efectos a corto y mediano plazo de cambios arancelarios, pero también considera una canasta más amplia de bienes de consumo doméstico que también se vería afectada por cambios en el precio de los bienes comerciados. Este estudio evalúa el efecto combinado sobre consumidores y productores al nivel doméstico de agregación, un elemento importante debido a que los productos agrícolas exportados constituyen una parte importante del consumo del hogar promedio.

166. Adicionalmente analizamos los efectos de cambios arancelarios sobre el precio de artículos comercializables, el volumen de los flujos de comercio y el costo resultante de una canasta de bienes de consumo. Hemos calculado los impactos netos de lo anterior para los productores y consumidores urbanos y rurales. Recordemos que el Escenario 1 representa el *estatus quo*. El segundo escenario supone que Paraguay no ingresó al MERCOSUR y en lugar de eso negoció un TLC con el resto del mundo pero no con miembros de MERCOSUR, los aranceles impuestos a las exportaciones del Paraguay a países del MERCOSUR aumentan de cero al Arancel Externo Común, pero los aranceles con todos los demás países bajan a cero. En el tercer escenario Paraguay recibe una dispensa para firmar tratados fuera del alcance de MERCOSUR con países de la UE y el TLCAN, suponemos ningún cambio en aranceles con los socios comerciales de MERCOSUR, pero los aranceles que no son cero con la UE, EE.UU., Canadá y México bajan a cero. Estas suposiciones son dramáticas pero proveen un tope superior de lo que ocurriría con una estrategia de liberalización comercial agresiva.

167. Este contexto distingue entre los efectos a corto, mediano y largo plazo asociados con cambios arancelarios. El efecto a corto plazo refleja cambios inmediatos en términos de precio y cantidad (es decir, precio de equilibrio mundial y volumen intercambiado por línea de producto) como resultado de los cambios arancelarios supuestos conforme a los escenarios arriba descritos, pero no supone ningún efecto de sustitución. El efecto a mediano plazo incorpora las sustituciones realizadas por los hogares en el conjunto de bienes consumidos y producidos en consideración de los cambios observados en el precio y la cantidad. El efecto a largo plazo no ha sido considerado pero tomaría en cuenta la sustitución respecto de bienes de capital (es decir, decisiones de inversión) derivada de los cambios arancelarios.

168. Requerimientos de datos. Utilizamos el paquete de simulación GSIM en la base de datos WITS para calcular el impacto a corto plazo. Se trata de una base de datos de los flujos comerciales globales con información sobre los niveles arancelarios por país. Esta herramienta, desarrollada por François y Hall (2003), permite análisis de equilibrio parcial de los cambios en la política comercial. El paquete de simulación incorpora características que son importantes para nuestro análisis, principalmente los commodities de diferentes países son tratados como sustitutos imperfectos, y clasifica a los flujos comerciales y aranceles por origen (país y región). Además de datos sobre los flujos comerciales y aranceles promedio, el GSIM requiere datos sobre una serie de

elasticidades que está disponible en WITS.<sup>31</sup> Pero se requirieron datos adicionales sobre aranceles reales para los siguientes productos: cereales, carne, leche y huevos, y algodón, que fueron obtenidos del GTAP.

169. Para calcular el impacto a mediano plazo, que es el efecto neto del bienestar en los precios relativos, utilizamos datos de la encuesta de hogares sobre estructuras de consumo e ingresos para hogares urbanos y rurales desagregados en subgrupos pobres y no pobres. Los datos provienen de la Encuesta Integrada de Hogares más reciente de 2000-2001.<sup>32</sup> Utilizamos la metodología desarrollada por Porto (2007) para asignar cantidades adicionales en proporción con la probabilidad individual relativa de ser productor de cada commodity exportable. Se calcula la probabilidad de producir un commodity agrícola dado con el puntaje de propensión relativa como una función de las características del agricultor utilizando modelos Probit con las siguientes variables: área cultivada, ingreso proveniente de la agricultura, pago de la mano de obra agrícola contratada, y acceso a crédito. Esta técnica permite que los hogares aumenten la producción y exportación de bienes agrícolas a costos marginales constantes como manera de aproximarse a los efectos de sustitución sobre el ingreso del hogar.

170. Existen dos salvedades claves que considerar a la hora de interpretar los resultados de este ejercicio de simulación: (i) el modelado de los ajustes de precios y flujos comerciales resultantes conforme a los cambios arancelarios depende de elasticidades que son imperfectas de por sí; y (ii) los datos de los hogares son de 2000-01, pero como detallado en el Capítulo I, la canasta de producción de los agricultores - en particular de los agricultores pobres - probablemente haya cambiado dado que las exportaciones agregadas de algodón se han reducido drásticamente. Por lo tanto será crucial actualizar los cálculos de los efectos de bienestar cuando se disponga de los datos de una encuesta de hogares más reciente.

### **3.4. Resultados de la Simulación**

171. Efecto a Corto Plazo. Para cada escenario arriba descrito analizamos el impacto sobre el consumo de bienes agrícolas y el ingreso derivado de la producción agrícola. La Tabla 3.2 ilustra que una parte importante del presupuesto del hogar se invierte en alimentos. El promedio nacional es 43% pero el porcentaje es mucho mayor para los hogares pobres (61%) comparado con hogares no pobres (40%). En la población rural la discrepancia es incluso mayor: los hogares pobres rurales gastan 71% de su presupuesto total en alimentos comparado con 56% para hogares rurales no pobres. Sobre esta base cabría esperar que cambios en los precios relativos ejerzan un fuerte impacto en el bienestar de los pobres, en particular de los pobres rurales. Seleccionamos rubros específicos como cereales, carne, leche y huevos, frutas y vegetales para estudiar el impacto sobre el bienestar de los hogares (estos rubros representan 83% del gasto en alimentos a nivel rural y 78% del gasto en alimentos a nivel urbano).

---

<sup>31</sup> Cabe destacar que los datos de elasticidades son estimativos y no han sido actualizados.

<sup>32</sup> La encuesta fue realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas, y Censos (Paraguay - DGEEC) bajo los auspicios del programa MECOVI.

172. La Tabla 3.2 también ilustra que el ingreso de los hogares rurales depende mayormente de la agricultura; en promedio más de dos quintos del ingreso de los hogares rurales está vinculado a la agricultura. Los efectos son aún mayores para hogares pobres en los que casi tres cuartos del ingreso del hogar proviene de la agricultura. Recordemos la Tabla 3.1 que ilustra que los cultivos más importantes son el algodón (para los hogares pobres rurales) y los cereales (para los no pobres). El paquete GSIM simula cambios en los precios de producción dados los nuevos aranceles.

173. Los resultados de los Escenarios 2 y 3 se expresan con relación a los resultados del Escenario 1. Los resultados del Escenario 2 están resumidos en la Tabla 3.3 y muestran que la eliminación de aranceles en el comercio entre Paraguay y países que no son miembros de MERCOSUR e imponiendo el Arancel Externo Común a las exportaciones del Paraguay al MERCOSUR perjudicaría el consumo y los ingresos. Se prevé que los ingresos reales para los consumidores disminuirían de 0,2% a 0,4% debido a precios más altos, y se prevé que los ingresos reales para los hogares rurales que producen bienes comerciables disminuirían de 0,2% a 0,9%. El efecto neto – que es la suma de efectos de consumo e ingreso – *reduciría* el bienestar de los hogares paraguayos en un 1,3% para los hogares pobres rurales y en un 0,5% para hogares no pobres rurales. Los resultados son producto de un aumento de 10 puntos porcentuales en el arancel sobre el algodón paraguayo que ingresa a países del MERCOSUR, con una reducción de sólo 3 puntos porcentuales en el arancel promedio para el resto del mundo. Los productores de algodón pobres serían los más afectados por esta política puesto que el algodón representó 64% de su cartera de producción total en 2000/01, y MERCOSUR ha sido un comprador clave de algodón paraguayo (74% de la exportación total de algodón). En cambio se prevé que mejoraría la situación de los productores de cereales debido a que los cambios arancelarios netos son positivos para los productores paraguayos tomando en cuenta que una gran parte de la producción de cereales de Paraguay se destina a mercados externos.

**Tabla 3.2: Presupuesto del Hogar Promedio y Proporción del Ingreso por Categoría (%)**

<u>Proporción del Presupuesto</u>	<u>Total</u>			<u>Rural</u>			<u>Urbano</u>		
	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres
<b>Alimentos</b>	<b>43,2</b>	<b>61,4</b>	<b>40,1</b>	<b>60,2</b>	<b>70,7</b>	<b>56,2</b>	<b>37,3</b>	<b>51,9</b>	<b>35,5</b>
Confecciones	2,6	1,8	2,7	1,9	1,6	2,1	2,8	2,1	2,9
Servicios públicos	6,9	4,2	7,3	3,0	1,8	3,5	8,3	7,0	8,3
Bienes durables	4,3	1,7	4,9	3,0	1,0	3,7	4,7	2,1	5,3
Vivienda	12,9	10,0	13,7	10,9	8,0	12,0	13,7	10,9	14,6
Muebles	5,3	2,8	5,7	3,9	2,8	4,3	5,8	2,9	6,0
Salud	5,0	5,4	4,9	4,7	3,9	5,1	5,1	7,1	4,8
Educación	7,8	5,8	8,1	3,9	4,1	3,8	9,2	7,9	9,2
Transporte	7,3	3,9	7,8	5,1	3,4	5,8	8,0	4,6	8,2
Otros gastos	4,6	2,9	4,8	3,3	2,6	3,6	5,1	3,4	5,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Proporción del Ingreso</b>									
Salarios	30,9	22,8	33,8	25,2	13,7	30,5	35,3	32,7	36,0
Producción no agrícola	12,1	10,1	12,8	9,1	4,4	11,3	14,3	16,3	13,8
<b>Producción agrícola</b>	<b>10,6</b>	<b>20,0</b>	<b>7,2</b>	<b>23,3</b>	<b>36,6</b>	<b>17,2</b>	<b>0,9</b>	<b>2,2</b>	<b>0,5</b>
<b>Venta de cultivos</b>	<b>4,8</b>	<b>9,0</b>	<b>3,3</b>	<b>10,7</b>	<b>17,1</b>	<b>7,8</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
<b>Producción de auto-consumo</b>	<b>5,7</b>	<b>14,3</b>	<b>2,6</b>	<b>12,2</b>	<b>21,2</b>	<b>5,7</b>	<b>0,7</b>	<b>1,6</b>	<b>0,4</b>
Animales	2,2	3,3	1,7	4,4	5,9	3,8	0,4	0,6	0,4
Remesas	1,8	0,9	2,1	2,0	0,9	2,5	1,6	0,8	1,9
Otros ingresos	32,0	19,5	36,5	13,1	0,3	21,3	46,4	45,5	46,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: DGEEC (2003). *Encuesta Integrada de Hogares 2000-01*

**Tabla 3.3: Efectos de Bienestar a Corto Plazo según el Escenario 2 (% de cambio en ingreso del hogar)**

	<u>Efecto Consumo</u>					<u>Efecto Ingreso</u>			<u>Efecto Total Neto</u>
	<u>Cereales</u>	<u>Carne</u>	<u>Leche y Huevos</u>	<u>Fruta y Veg</u>	<u>Total</u>	<u>Algodón</u>	<u>Cereales</u>	<u>Total</u>	
<b>Pobres rurales</b>	-0,338	-0,09	-0,01	0,003	<b>-0,433</b>	-0,891	0,01	<b>-0,883</b>	<b>-1,32</b>
<b>No pobres rurales</b>	-0,233	-0,08	-0,01	0,002	<b>-0,315</b>	-0,173	0,02	<b>-0,154</b>	<b>-0,47</b>
<b>Pobres urbanos</b>	-0,240	-0,08	-0,01	0,002	<b>-0,324</b>				
<b>No pobres urbanos</b>	-0,124	-0,05	-0,004	0,001	<b>-0,173</b>				
<b>Total pobres</b>	-0,290	-0,09	-0,01	0,002	<b>-0,379</b>				
<b>Total no pobres</b>	-0,149	-0,05	-0,01	0,002	<b>-0,205</b>				
<b>Total</b>	-0,184	-0,06	-0,01	0,002	<b>-0,248</b>				

174. El impacto neto del Escenario 3 – junto con una dispensa para Paraguay para que negocie un TLC con la UE y América del Norte<sup>33</sup> – es positivo pero muy pequeño. Los resultados que aparecen en la Tabla 3.4 indican que los precios más altos del algodón y cereales producidos por los cambios arancelarios se traducen en ingresos reales marginalmente inferiores para los consumidores (fluctuando de 0,002% menos para los no pobres urbanos a 0,006% menos para los pobres rurales), e ingresos marginalmente superiores para productores de algodón y cereales (0,03% más altos para los pobres rurales y 0,05% para los no pobres rurales). Para los hogares pobres rurales, la simulación predice que los ingresos netos aumentarían sólo un 0,02%, mientras que los ingresos netos de los hogares no pobres rurales aumentarían 0,04%. Probablemente la pequeña magnitud de los efectos netos previstos refleja cambios muy moderados en los precios teniendo en cuenta que Paraguay es una pequeña economía sin influencia en el precio. Por lo tanto, abrir el comercio a los grandes mercados de la UE y América del Norte aumentaría el ingreso total a través de la mayor producción de algodón y cereales, antes que a través de aumentos significativos en los precios.

**Tabla 3.4: Efectos de Bienestar a Corto Plazo según el Escenario 3**  
(% de cambio en el ingreso del hogar)

	Efecto Consumo					Efecto Ingreso			Efecto Total Neto
	Cereales	Carne	Leche y Huevos	Fruta y Veg	Total	Algodón	Cereales	Total	
<b>Pobres rurales</b>	-0,005	0,000	-0,001	0,000	<b>-0,006</b>	0,010	0,020	<b>0,03</b>	<b>0,02</b>
<b>No pobres rurales</b>	-0,004	0,000	-0,001	0,000	<b>-0,005</b>	0,002	0,050	<b>0,05</b>	<b>0,04</b>
<b>Pobres urbanos</b>	-0,004	0,000	-0,001	0,000	<b>-0,005</b>				
<b>No pobres urbanos</b>	-0,002	0,000	0,000	0,000	<b>-0,002</b>				
<b>Total pobres</b>	-0,005	0,000	-0,001	0,000	<b>-0,005</b>				
<b>Total no pobres</b>	-0,002	0,000	0,000	0,000	<b>-0,003</b>				
<b>Total</b>	-0,003	0,000	0,000	0,000	<b>-0,004</b>				

175. Efecto a Mediano Plazo. Sumado a los efectos a corto plazo en los precios a raíz de los cambios arancelarios, los movimientos esperados de los precios inducirán una respuesta de oferta a mediano plazo dependiendo de las características del hogar. Cabe destacar que aumentos de precios tal vez induzcan una respuesta de oferta no sólo de los productores de cultivos de renta, sino también de los productores para auto-consumo que pueden optar por cambiar de cultivos de subsistencia a cultivos de renta.

176. Los resultados a mediano plazo del **Escenario 2** – el escenario comercial fuera del MERCOSUR – muestran un impacto negativo de comparable con la magnitud de los efectos a corto plazo. Esto se debe a que el ajuste en negativo de los ingresos experimentado por los productores de algodón contrarresta el ajuste en positivo de los ingresos de los productores de cereales (ver Tabla 3.5). Sin embargo, se observan impactos divergentes al analizar a los productores de algodón y cereales por separado. La situación relativa de los productores de algodón pobres y no pobres empeoraría si

<sup>33</sup> Si bien es muy poco probable que Paraguay negocie un TLC con estos socios comerciales, el escenario representa el mejor de los panoramas de liberalización del comercio en el marco de MERCOSUR.

Paraguay no fuera miembro de MERCOSUR. Los productores de cereales también sufrirían pérdidas netas, pero de menor cuantía.

**Tabla 3.5: Efectos de Bienestar a Mediano Plazo según el Escenario 2**  
(% de cambio en el ingreso del hogar)

	Efecto Consumo	Efecto Ingreso	Ajuste del Ingreso		Efecto Total Neto
			Algodón	Cereales	
<b>Pobres rurales</b>	<b>-0,433</b>	<b>-0,883</b>	-0,28	0,26	<b>-1,34</b>
<b>No pobres rurales</b>	<b>-0,315</b>	<b>-0,154</b>	-0,27	0,26	<b>-0,48</b>

177. Según el Escenario 3, el impacto a mediano plazo (Tabla 3.6) indica un efecto de ajuste positivo en los ingresos de los hogares pobres y no pobres rurales resultante de una dispensa para suscribir TLC con la UE y América del Norte. Por lo tanto el efecto general es positivo. Adicionalmente, los resultados sugieren que es más probable que los productores de cereales deriven ganancias de la expansión de la producción que los productores de algodón. En el mediano plazo, así como en el corto plazo, el efecto consumo y el efecto ingreso es negativo pero muy pequeño. Esto se explica principalmente por el efecto menor de la desviación de comercio que resultaría con los países del TLC, ya que la mayor parte del comercio permanecería dentro del MERCOSUR (en el caso del Paraguay), donde las tarifas preferenciales permanecerían.

**Tabla 3.6: Efectos de Bienestar a Mediano Plazo según el Escenario 3**  
(% de cambio en el ingreso del hogar)

	Efecto Consumo	Efecto Ingreso	Ajuste del Ingreso		Efecto Total Neto
			Algodón	Cereales	
<b>Pobres rurales</b>	<b>-0,006</b>	<b>0,03</b>	0,01	0,13	<b>0,16</b>
<b>No pobres rurales</b>	<b>-0,005</b>	<b>0,05</b>	0,01	0,13	<b>0,19</b>

### 3.5. Conclusiones

178. A medida que se profundiza el debate sobre las bondades relativas de MERCOSUR, es útil considerar las alternativas desde la perspectiva del bienestar. El análisis en este Capítulo pone de manifiesto dos distintas políticas como alternativas al tratado comercial existente, identifica los principales canales a través de los cuales estos escenarios afectan a los consumidores y productores de bienes comerciables, y cuantifica las implicancias para el bienestar de los hogares pobres y no pobres del Paraguay.

179. La metodología empleada para calcular el impacto de estos cambios de política depende de la extensa base de datos WITS sobre flujos comerciales y aranceles globales, así como la minuciosa base de datos GTAP utilizada para obtener los aranceles reales de productos específicos. Suponiendo aranceles nuevos – aranceles superiores en el Escenario 2 e inferiores en el Escenario 3 – calculamos el impacto a corto plazo de estos cambios en los precios para el consumidor (a través de efectos de los precios sobre la canasta de consumo) y el productor (a través de efectos sobre el ingreso debidos a la

exportación de cultivos). Si incorporamos una respuesta para la oferta extendiendo el análisis al mediano plazo da cabida a la sustitución a productos diferentes por los consumidores y productores que afrontan nuevos precios.

180. El hallazgo principal del Escenario 2 es que MERCOSUR provee beneficio relativo a hogares pobres y no pobres rurales en términos del costo de la canasta de consumo, así como a productores pobres y no pobres de algodón y cereales en términos de su ingreso. Esta conclusión se deriva principalmente del hecho de que Paraguay comercia mayormente con sus socios de MERCOSUR, tanto así que aumentar el arancel al nivel del AEC perjudicaría a consumidores y productores de Paraguay.

181. Esto no significa que la liberalización comercial (tal como representada en el Escenario 2) sea negativa. Al contrario, sabemos que una mayor apertura comercial dispara el volumen de intercambios y aumenta el PIB. Los resultados del Escenario 3 coinciden con este mensaje, es decir que liberalización comercial adicional con socios que no pertenecen a MERCOSUR por medio de una dispensa, a la par que se mantiene el libre comercio intra-MERCOSUR proporcionaría ganancias netas a los productores de algodón y cereales, aunque disminuirían los ingresos netos de los consumidores pobres y no pobres.

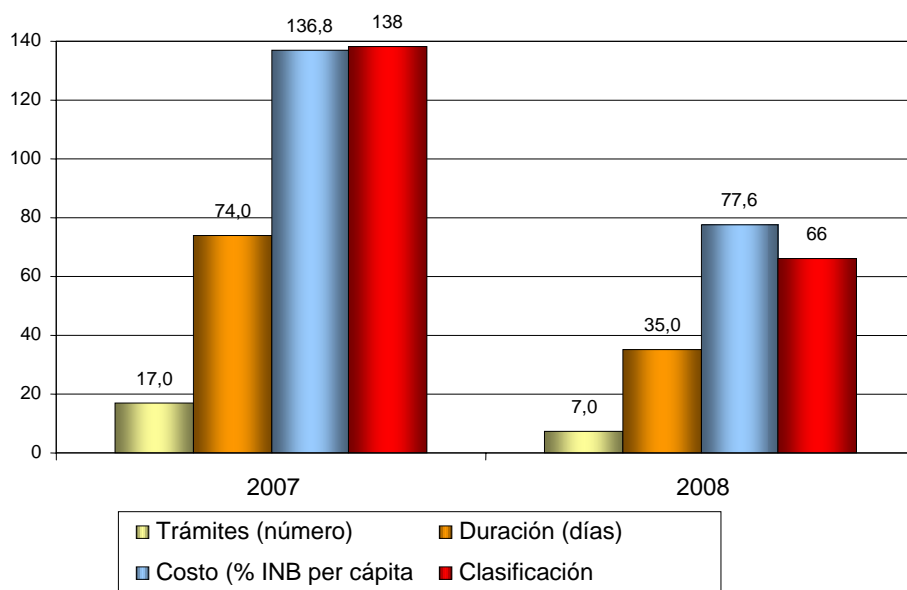
182. Cabe destacar que la magnitud de los efectos para ambos escenarios es bastante pequeña. El hecho de que son efectos distributivos asociados con cambios arancelarios simplemente significa que hay perdedores y ganadores, tal como ilustrado en las simulaciones de nuestro análisis. Si bien hemos descrito estos escenarios a modo de ilustrativo, igualmente ponen de manifiesto el reto que afrontan los formuladores de políticas: todo esfuerzo por ajustar aranceles también debe identificar a los perdedores y la magnitud potencial de sus pérdidas a fin de diseñar mecanismos de compensación y asignar asistencia para su ajuste de tal forma de no empobrecen aún más a los pobres.

## CAPÍTULO IV: LIMITACIONES AL INTERIOR DE LA FRONTERA

183. El desempeño comercial no solamente depende de las políticas comerciales específicas ya existentes y del entorno macroeconómico, sino también de factores al interior de la frontera de Paraguay. Estos incluyen el entorno normativo para hacer negocios, la implementación efectiva y la aplicación de estos reglamentos, la confianza de los operadores económicos en las instituciones normativas y judiciales, la prevalencia de la corrupción y la eficiencia y rentabilidad de la logística comercial. La logística de colocar productos en el mercado es compleja porque implica numerosas dimensiones. La logística comercial es de amplio alcance, pero este capítulo se centrará en los factores relacionados con el transporte de mercancía por tierra, río y aire dentro del país y de y hacia las fronteras del Paraguay, e incluye una evaluación del sistema aduanero.

184. Estos factores institucionales, normativos y de logística comercial inciden en la competitividad de Paraguay, incidiendo en la productividad de las empresas, así como en el costo y la oportunidad de hacer negocios. La Encuesta de Opinión Ejecutiva realizada cada año por el Foro Económico Mundial colocó a Paraguay en la posición 129 de 131 países en la clasificación más reciente del índice de instituciones, un promedio ponderado de sub-índices de instituciones públicas (que incluye derechos de propiedad, ética y corrupción, influencia indebida, ineficiencia del gobierno y seguridad) e instituciones privadas (que incluye ética empresarial y rendición de cuentas). La clasificación del Índice de Competitividad Global para Paraguay fue la posición 121 en 2007, que representa un deterioro comparado con 2006 (Foro Económico Mundial, 2006), pero los indicadores de ‘Haciendo Negocios’ del Banco Mundial registraron mejoras importantes respecto de la constitución de una empresa. Tal como ilustra la Figura 4.1, entre 2007 y 2008 la posición de Paraguay saltó de 138 a 66 como resultado de la racionalización de los trámites a través de una ventanilla única para constituir una empresa (*Sistema Unificado de Apertura de Empresas*, Banco Mundial, 2008a), entre otros.

**Figura 4.1: Trámites para Constituir una Empresa**



185. Los inversionistas, productores y consumidores de Paraguay se ven afectados por el conjunto de iniciativas y opciones relativas disponibles para ellos. Los exportadores e importadores basan su producción y decisiones comerciales no sólo en los aranceles, sino también en la capacidad de tramitar la documentación y las autorizaciones necesarias para las transacciones de importación, la confianza en las variables de la política macroeconómica tales como el tipo de cambio y la inflación que inciden en los márgenes de ganancia, la protección de los derechos de propiedad, el entorno de corrupción, las reglamentaciones que facilitan antes que obstruir las actividades comerciales, un régimen impositivo justo, y servicios de transporte confiables y costo-efectivos. En última instancia estos son los temas que inciden en la competitividad del país y en sus perspectivas de crecimiento en el contexto de la integración global.

#### **4.1. Entorno Normativo**

186. Tal como demostrado en un estudio reciente de Freund y Bolaky (2008), el marco normativo es clave para el desempeño comercial puesto que ciertas políticas incluso complementan la reforma comercial. En efecto, una reglamentación de ingreso y una reglamentación laboral mejoradas, junto con una mayor apertura comercial, aumentan el PIB por las nuevas empresas que aprovechan los mercados nuevos, facilitando una reorientación de los recursos que en última instancia incrementa el ingreso.

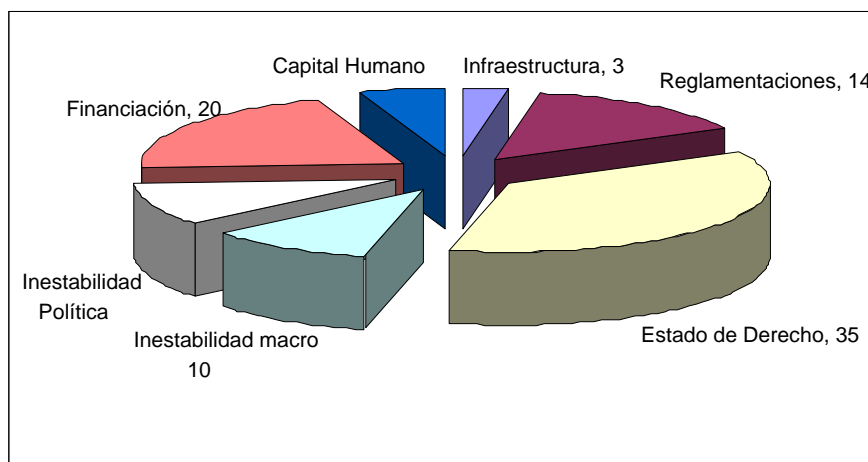
187. Para evaluar el entorno normativo de Paraguay utilizamos una Encuesta del Clima de Inversión a 613 empresas del sector formal que la CFI llevó a cabo en Paraguay en 2006, tal como reportado en el Banco Mundial (2008b) que contiene un análisis detallado. Se elaboró la encuesta de prueba utilizando una muestra randomizada estratificada (por ciudad, sector y tamaño) cubriendo los sectores de manufactura, servicios, construcción y transporte. Si bien el muestreo no saca a la luz las limitaciones afrontadas por los exportadores más importantes del país (es decir, los exportadores de soja y productos de soja, etc. discutido en el Capítulo I), igualmente sirve para comprender los desafíos que implicaría la diversificación del sector exportador del Paraguay, con empresas locales luchando por acceder a mercados externos. La competitividad de Paraguay y la contribución del comercio al crecimiento sostenido y estable dependerán, por lo menos en parte, de la diversificación de las exportaciones con menor prevalencia de productos agrícolas.

188. Cuando se les pidió que identificaran la limitación más importante para el clima de inversión, 35% de las empresas encuestadas respondió que era un estado de derecho débil, 20% respondió problemas asociados con acceso a y costo y disponibilidad de financiación, y otro 14% respondió asuntos normativos (ver Figura 4.2). Por ende, la problemática de la gobernabilidad encabeza la lista de obstáculos para casi la mitad de las empresas encuestadas. Las limitaciones asociadas con la inestabilidad macroeconómica y política, el capital humano y la infraestructura causan menor preocupación.

189. Al desglosar estos resultados más aún se observa que las empresas que califican al estado de derecho como su mayor obstáculo, citan la informalidad con más frecuencia

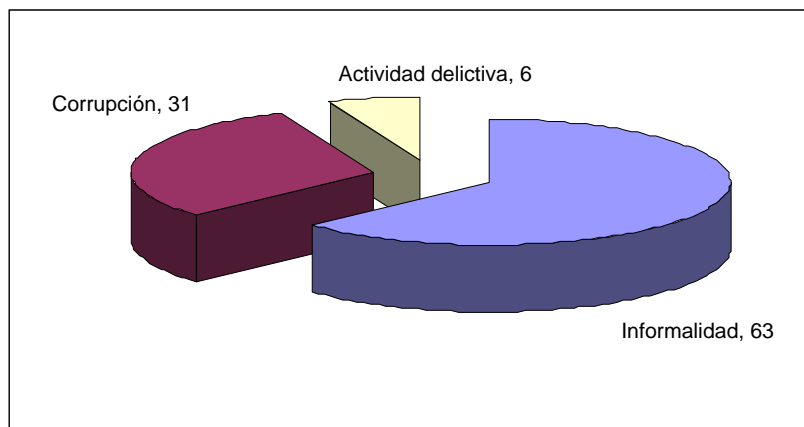
(63%), seguido de corrupción (31%), y actividades delictivas (6%) (ver la Figura 4.3). Al profundizar más en el caso de las empresas más limitadas por las reglamentaciones, se observa que las reglamentaciones laborales son las más frecuentemente citadas (40%) seguido por temas relacionados con el funcionamiento del sistema judicial (21%), licencias y permisos (13%), y reglamentaciones de aduanas y comerciales (10%).

**Figura 4.2: Limitación Más Grave al Clima de Inversión (% de empresas)**



Fuente: Encuesta del Clima de Inversión en Paraguay, 2006

**Figura 4.3: Problemáticas relacionadas con el Estado de Derecho mencionadas como las Limitaciones Principales por las Empresas (%)**

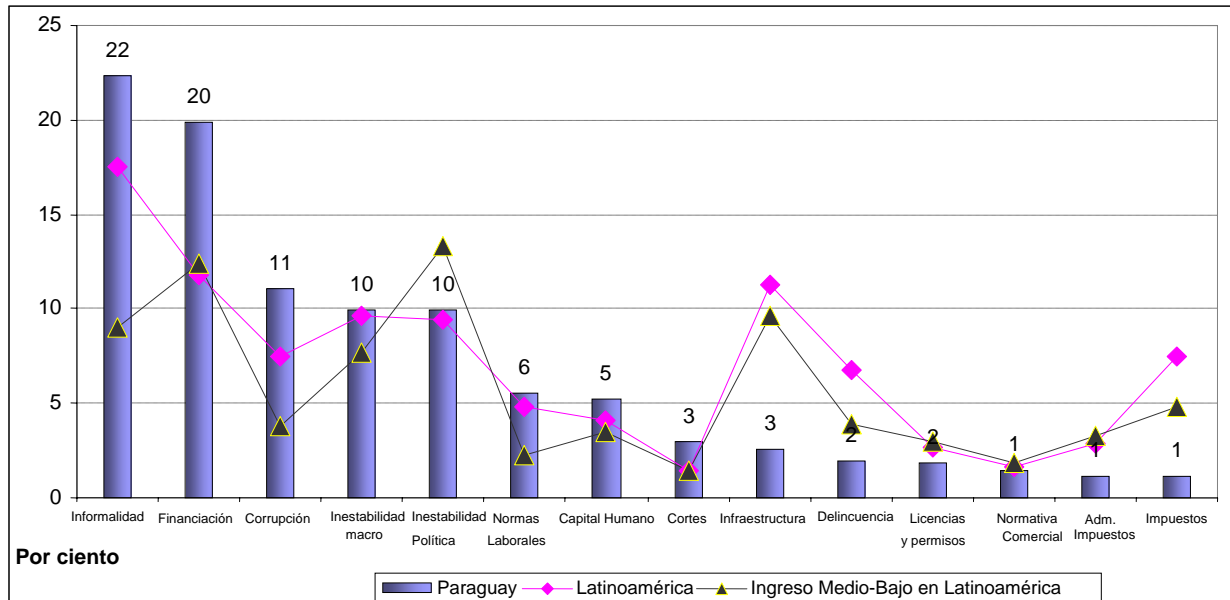


Fuente: Encuesta del Clima de Inversión en Paraguay, 2006

190. Las percepciones del entorno institucional del Paraguay no difieren mucho de los promedios regionales para Latinoamérica en cuanto al *orden* de las limitaciones, con la gobernabilidad (incluyendo el estado de derecho y las reglamentaciones) y la financiación como los principales obstáculos mencionados por las empresas latinoamericanas. Pero se observan diferencias respecto de la *severidad* de las limitaciones, especialmente con relación a problemas de informalidad, financiación y corrupción (Figura 4.4). También emergen importantes diferencias con relación a países de ingreso medio-bajo, no sólo en materia de gobernabilidad y financiación, sino también en materia de infraestructura (que comprende servicios de agua, electricidad y teléfono,

transporte y acceso a tierras). Paraguay, un país pleno de recursos, abundancia de agua y electricidad, entre otros, goza de una ventaja competitiva en materia de infraestructura.

**Figura 4.4: Comparación de las Limitaciones Principales en Latinoamérica (%)**



\*La muestra de países utilizada para calcular el promedio para Latinoamérica incluye a Argentina, Bolivia, Colombia, México, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. El sub-conjunto de países de ingreso medio-bajo incluye a Bolivia, Colombia, Perú, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua.  
Fuente: Encuesta del Clima de Inversión en Paraguay, 2006

## 4.2. Instancias de Gobernabilidad

191. El entorno institucional del Paraguay es fundamental debido a su rol central de apoyo a los mercados y promoción de la inversión, definiendo y haciendo cumplir contratos y derechos de propiedad, suministrando información a los operadores económicos sobre las condiciones del mercado y calidad de los productos, y promoviendo la competencia (Banco Mundial, 2002a). Las instancias, ya sean formales y públicas, tales como leyes y el sistema legal para hacerlas cumplir, o informales y privadas, tales como normas y contratos implícitos para la concesión de crédito, pueden potenciar la eficiencia del mercado, fomentar nuevos ingresos e inversión a través de menor riesgo y costos transaccionales más bajos, y minimizar la incertidumbre. En cambio, una gobernabilidad débil puede disminuir la competitividad debido a asignación ineficiente de recursos, escaso cumplimiento del estado derecho, poca recaudación conllevando a impuestos altos por distorsión, y proyectos de inversión pública sub-óptimos por causa de supervisión gubernamental inadecuada. Loayza et al. (2002) revela que la gobernabilidad se correlaciona positivamente con el crecimiento, y Rodrik et al. (2002) determina que las instituciones relacionadas a los derechos de propiedad y el

estado de derecho son más importantes para el crecimiento que la geografía y la integración a mercados mundiales.<sup>34</sup>

192. En el caso de Paraguay, la débil gobernabilidad constituye un reto crítico que se manifiesta a través de una falta general de transparencia, poca confianza en el sector público, corrupción, falta de respeto hacia el estado de derecho, incumplimiento de las normas, supervisión ineficaz y altos costos transaccionales. Estos factores limitan la competitividad de la economía de varias maneras. Por ejemplo, un estado de derecho débil ahuyenta la inversión salvo para quienes obtienen tratamiento preferencial por medio de contratos sumamente favorables – frecuentemente con soborno de por medio – que asignan las ganancias a manos privadas antes que distribuirlas de manera más equitativa o beneficiando al fisco. La corrupción puede conducir a la desviación de fondos públicos o a gasto público ineficiente financiando proyectos que se adjudican a partes relacionadas entre sí, antes que sobre la base de licitaciones. La escasa aplicación de la ley y la escasa confianza en el gobierno conducen a la evasión de impuestos y por ende a una recaudación insuficiente para financiar servicios públicos. A fin de cubrir el ingreso requerido, está permitido gravar impuestos *ad hoc* o temporales exorbitantes, lo cual eleva aún más el costo de hacer negocios y acrecienta la evasión de impuestos.

193. Las múltiples responsabilidades del gobierno en materia de prestación de servicios, reglamentación, protección social, promoviendo el bien público y fomentando el crecimiento económico han sido obstaculizados por la ineficiencia y falta de transparencia de las instituciones públicas. La incertidumbre en torno a la formulación de políticas ahuyenta a los inversionistas potenciales, y una rendición de cuentas laxa conduce a ineficiencias y al uso indebido de fondos públicos.

194. Las percepciones del sector privado del entorno institucional de Paraguay y el grado al cual obstruye las operaciones empresariales sirven para identificar las limitaciones claves en el terreno. Varias preguntas de la Encuesta del Clima de Inversión destacan graves falencias en el contexto de las relaciones sector empresarial-gobierno. Por ejemplo, los funcionarios de Hacienda esperan obsequios o pagos informales. De las empresas paraguayas fiscalizadas por funcionarios de Hacienda en los 12 meses antes de la encuesta (37% de las empresas encuestadas), 22% mencionó que se esperaba o solicitaba un obsequio o pago informal, o sea un porcentaje mucho mayor comparado con el promedio para países latinoamericanos (6%), y también mayor que para los países de ingreso medio-bajo de Latinoamérica (6%). El desglose de los resultados por sector económico no revela diferencias significativas, pero por tamaño de empresa se observa que las pequeñas y medianas empresas están más expuestas a solicitudes de pagos informales, al igual que las empresas en Asunción (más detalles en Banco Mundial 2008b).

195. Más de un cuarto de las empresas paraguayas entrevistadas reporta que se les pidió que realizara obsequios o pagos informales a los funcionarios públicos para agilizar

---

<sup>34</sup> Loayza et al. (2002) revela que para países latinoamericanos un índice de gobernabilidad se correlaciona positiva y fuertemente con la tasa de crecimiento del PIB per cápita, pero que no ejerce un impacto estadísticamente significativo sobre el crecimiento económico.

la tramitación de licencias o permisos, y para aduana, impuestos y reglamentaciones. En promedio las empresas paraguayas asignan 6% de sus ventas anuales totales a pagos informales u obsequios a funcionarios públicos, un porcentaje mucho más alto que el promedio para Latinoamérica y países de ingreso medio-bajo de Latinoamérica (ambos 1%). Y las empresas no exportadoras de Paraguay realizan más pagos informales que las empresas exportadoras (6% versus 3%). Por otro lado, la alta gerencia de Paraguay consume menos tiempo lidiando con la burocracia (el denominado “impuesto al tiempo”) que sus contrapartes regionales.

196. La tramitación de licencias de importación y operación puede implicar coimas. Respecto de las licencias de importación, 11% de las empresas solicitantes en los dos años anteriores a la encuesta reportó pagos informales u obsequios, aproximadamente el doble del porcentaje observado en Latinoamérica y países IMB en Latinoamérica. Las empresas del sector servicios reportaron una mayor incidencia (15%) comparado con empresas manufactureras (11%), mientras que el porcentaje para las empresas exportadoras es menor comparado con el de las empresas no exportadoras (12% vs. 9%). Por último, las empresas paraguayas en Asunción están más expuestas a solicitudes de coima que las empresas en el resto del país (17% vs. 9%). En cuanto a licencias de funcionamiento, 9% de las empresas paraguayas reportaron realizar pagos informales adicionales, similar a los promedios regionales y de países IMB. Pero las empresas del sector servicios parecen llevar la carga más pesada con 17% reportando que paga coimas, comparado con sólo 5% de las empresas del sector manufacturero.

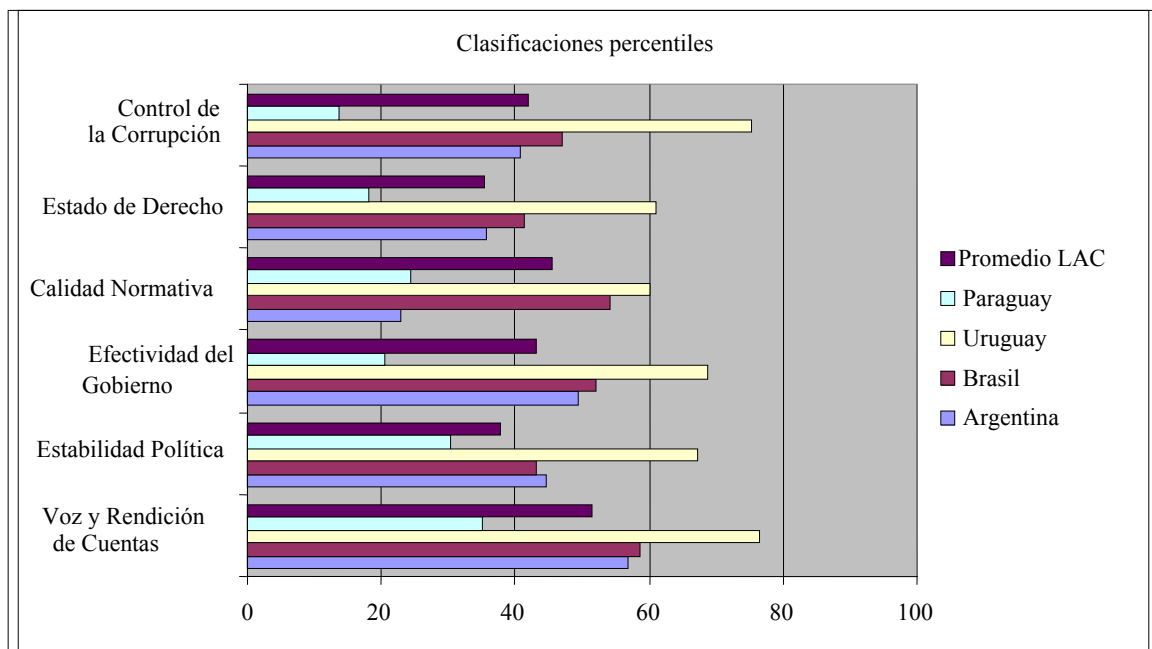
197. La Encuesta del Clima de Inversión constituye una herramienta útil para medir la confianza del sector privado en las instancias judiciales. Los resultados arrojan luz sobre la efectividad de estas instituciones en materia de protección de los derechos de propiedad y la solución de conflictos comerciales, dos factores que inciden en la eficiencia del sector privado, las decisiones de inversión y, en última instancia, en la competitividad de Paraguay. Aproximadamente un tercio de las empresas paraguayas percibe el funcionamiento del sistema judicial como un obstáculo a las transacciones empresariales, similar a lo observado en países latinoamericanos y países de ingreso medio-bajo de la región. Sin embargo, a pesar del bajo nivel de confianza en el sistema judicial, un alto porcentaje de empresas paraguayas presentaron demandas judiciales por falta de pago en los dos años anteriores a la encuesta (Banco Mundial, 2008b). El hecho de que 94% de las grandes empresas paraguayas reportara haber presentado demandas judiciales durante un periodo de 2 años evidencia escaso respeto y débil aplicación efectiva de los contratos.

198. Según los indicadores comparativos de Haciendo Negocios del Banco Mundial sobre la aplicación efectiva de los contratos (Banco Mundial, 2006e), se requieren aproximadamente 38 trámites entre la presentación de la demanda hasta la liquidación en firme, con costos legales y honorarios asociados equivalentes a 30% del valor de la deuda; y requiriendo un promedio de 591 días para completarse. En esto Paraguay compara favorablemente con el promedio regional para LAC (700 días).

199. Es posible medir la gobernabilidad y el desempeño institucional de Paraguay con los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial. Se trata de un conjunto de seis

indicadores de gobernabilidad basados en la percepción que fue desarrollada por Kaufmann et al. (2007), a ser voz y rendición de cuentas, inestabilidad, desempeño del gobierno, calidad normativa, estado de derecho y control de corrupción. Los resultados del desempeño del Paraguay indican está por debajo del nivel deseado, ubicándose debajo de sus socios de MERCOSUR y del promedio para LAC (ver Figura 4.5).

**Figura 4.5: Indicadores de Gobernabilidad 2006**



Nota: Un valor más alto indica mejor calificación.  
Fuente: Kaufmann et al. (2007)

### 4.3. Panorama de la Logística Comercial

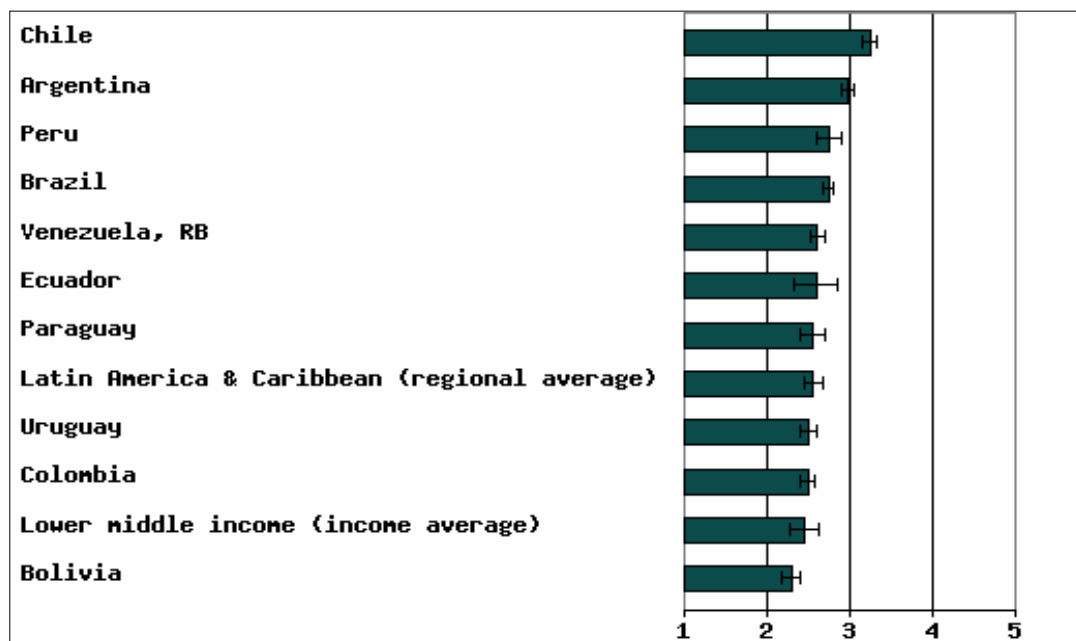
200. Tal como mencionado, en la realidad la logística de obtener bienes para comercializar es compleja porque implica numerosos operadores, estándares y trámites reglamentarios, y modos de transporte. Del amplio alcance de la logística comercial, este capítulo enfoca en los factores relacionados con el transporte por carretera, río y aire de mercancía dentro del país y de y hacia las fronteras de Paraguay, y provee una evaluación del sistema de Aduanas.

201. Debido a su mediterraneidad, las exportaciones de Paraguay deben recorrer un promedio de 1.325 km para llegar al puerto internacional más cercano, lo cual significa desafíos mayores a los normales en materia de logística comercial, así como costos de transporte más altos. El impacto resultante sobre la competitividad eleva inquietudes sobre el futuro de sector exportaciones de Paraguay. Un buen punto de partida es establecer parámetros del desempeño logístico de Paraguay respecto del resto del mundo. El Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial (Banco Mundial, 2007) utiliza una encuesta a operadores de transporte internacional para obtener retroalimentación sobre la simplicidad de la logística de los países en los que operan y aquellos con los que

comercian. Los resultados de esta encuesta basada en percepciones se combinan con datos objetivos sobre el desempeño de componentes claves de la cadena logística en cada país de la muestra.

202. Respecto de su puntaje general, Paraguay clasifica cerca de la mediana en 2.37 de un puntaje total posible de 5, colocándose en la posición 71 de 150 países (ver Figura 4.6). Si bien está al mismo nivel que Uruguay y el promedio regional para Latinoamérica y el Caribe, está bastante más abajo que Chile y Argentina, y moderadamente más abajo que Brasil (nótese que el puntaje de los países con mejor desempeño – principalmente Singapur y los Países Bajos – es de aproximadamente 4.2).

**Figura 4.6: Índice de Desempeño Logístico para Países Seleccionados**



Fuente: Banco Mundial (2007)

203. Los indicadores de Haciendo Negocios del Banco Mundial para 2008 (Banco Mundial, 2008a) indican que los trámites de exportación tardan un promedio de 35 días en Paraguay, comparado con el promedio regional de 22 días para Latinoamérica y el Caribe. Incluso Bolivia está mejor posicionada con 24 días. Esta demora tiene importantes implicancias para la competitividad, particularmente para productos de tiempo limitado, como productos agrícolas perecederos. Djankov, Freund y Pham (2008) han estimado que el valor de las exportaciones disminuye aproximadamente 1% cada día de atraso.

204. Según una investigación reciente de CARANA Corporation para la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, 2006), los sobrecostos en la cadena logística del Paraguay totalizan US\$327 millones por año (o sea más de 4% del PIB en 2005). Dada la estructura de las exportaciones de Paraguay descrita en el Capítulo I, estos sobrecostos inciden principalmente en los grupos de interés del sector

agroindustrial. Entre las 5 primeras causas principales, de un total de 21, de sobrecostos, 3 se relacionan al transporte (es decir, falta de coordinación entre operadores y usuarios de puertos fluviales, falta de dragado y balizamiento a lo largo del sistema fluvial, falencias de las carreteras) y representan 40% de los sobrecostos totales. Los problemas en los cruces de frontera y las ineficiencias de la aduana constituyen un porcentaje similar (ver Tabla 4.1).

**Tabla 4.1: Impacto de los 10 Sobrecostos Más Significativos Identificados**

<b>10 Sobrecostos Más Significativos Identificados</b>	<b>Impacto (en US\$ millones)</b>
Paso de fronteras	38,4
Demoras en acceso a puerto	19,6
Falta de dragado del río	19,4
Demoras debidas a deficiencias viales	16,6
Demoras en la Obtención de la Certificación Sanitaria	7,2
Visación consular	6,8
Mermas de mercadería en el proceso de Pre-embarque	5,1
Demora en pagos	4,3
Ley de Reserva de Carga	3,5
Gastos de honorarios de despachante	3,3
<b>Impacto Total</b>	<b>124,2</b>

Fuente: USAID, 2006

#### **4.4. Transporte<sup>35</sup>**

##### **4.4.1. Infraestructura Actual para el Transporte**

205. Es útil conocer las características de la logística del transporte de mercadería entrante y saliente del país vía carreteras, ríos, puertos y aeropuertos. La infraestructura del transporte en Paraguay está compuesta de: (a) un red vial primaria a nivel nacional que se extiende aproximadamente 9.500 km (42% pavimentado); (b) 50.500 km de carreteras departamentales y caminos rurales (la mayor parte sin mantenimiento); (c) 19 aeródromos (sólo dos reciben mantenimiento periódico por parte de las líneas aéreas comerciales - principalmente el Aeropuerto Silvio Pettirossi en Asunción (ASU) y el Aeropuerto guaraní en Ciudad del Este (AGT)); (d) 441 km de ferrovías; y (e) una red de ríos navegables incluyendo la Hidrovía Paraná-Paraguay que fluye 3.302 km y facilita el comercio con Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay.

206. El transporte fluvial desempeña un rol importante en el comercio de Paraguay. Aproximadamente 50% de las importaciones del país y 47% de sus exportaciones se valen de una combinación de transporte fluvial y marítimo. Las carreteras ocupan un lugar casi igual de importante representando con 47% del transporte de importaciones y 49% del transporte de exportaciones. En cambio el transporte por ferrocarril o por aire desempeña un rol mínimo. El transporte por aire se utiliza mayormente para productos perecederos representando sólo 0,2% de los volúmenes de exportación, pero equivalente a un valor de casi 10%.

<sup>35</sup> Para más detalles, ver el Estudio del Sector Transporte para Paraguay del Banco Mundial en preparación.

207. Los costos de transporte son de los más altos de Latinoamérica: alcanzan un promedio de US\$90 millones por año o aproximadamente US\$40/tonelada limitando sustancialmente la competitividad de la agro-industria paraguaya. En gran medida esto se debe a que los productos paraguayos deben recorrer largas distancias para llegar al puerto internacional más cercano. Un indicador utilizado como medida comparativa de los costos de transporte es el ratio CIF/FOB. Este ratio es de casi 9% para productos importados a Paraguay, uno de los más altos en Latinoamérica. Los costos de transporte para las exportaciones homogéneas también son más altos que en muchos países vecinos.

#### **4.4.2. Marco Institucional**

208. Paraguay es uno de los pocos países de Latinoamérica en los que las políticas y la reglamentación de todos los modos de transporte no están centralizadas en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). El MOPC no tiene participación en el transporte ferroviario y marítimo; la entidad pública responsable es una subsidiaria del Ministerio de Defensa. Si bien existe cierta comunicación entre dicha entidad y el MOPC, falta una coordinación integral de las políticas, reglamentaciones e inversiones. Adicionalmente, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) es responsable de las decisiones de inversiones públicas. El resultado es una dispersión de roles y responsabilidades que impide la toma de decisiones, planificación y coordinación de políticas efectivas para el sector como un todo. En última instancia los usuarios son los perjudicados, en particular los operadores económicos que no establecen una distinción formal entre transporte vial, fluvio-marítimo, por aire y ferrovía, sino que más bien se centran en transportar los productos del punto A al punto B por el medio más costo-efectivo.

209. En suma, el MOPC carece de una visión multimodal para el sector transporte y de los mecanismos de políticas y planificación apropiados, y tampoco ejerce su autoridad de manera efectiva para formular políticas en cada sub-sector; éstas han sido relegadas a una variedad de órganos descentralizados (descritos en el Cuadro 4.1).

#### **Cuadro 4.1: Responsabilidades Institucionales en el Contexto del Sector Transporte**

- La Dirección de Vialidad forma parte del MOPC y se encarga de implementar la política para la red vial nacional, mientras que la Dirección de Caminos Vecinales gestiona los caminos rurales.
- Los servicios de transporte de carga y pasajeros son gestionados por la Dirección Nacional de Transporte ((DINATRAN), un organismo descentralizado creado después de las reformas recientes del MOPC que disolvieron el Vice Ministerio de Transporte e instauraron a la DINATRAN. Gran parte de las actividades relacionadas con la recolección de datos, el monitoreo y la planificación fueron transferidas del MOPC a la DINATRAN.
- La Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP) define y reglamenta las políticas portuarias y también se encarga de operar los puertos fluviales públicos.
- La Dirección de la Marina Mercante (DMM) es parte del MOPC y se encarga de reglamentar los servicios de transporte fluvial y marítimo, inspeccionando instalaciones portuarias y navíos a fin de determinar el cumplimiento de las normas técnicas y de seguridad. La DMM también aprueba las solicitudes privadas de instalar equipo portuario, supervisa la prestación de servicios y administra permisos y certificaciones técnicas. Si bien el MOPC cuenta con un representante en el directorio de la ANNP, la coordinación entre la ANNP y el MOPC es insuficiente. Por ejemplo, la DMM puede expedir permisos para el uso de instalaciones portuarios que no se remiten a un Plan de Desarrollo Portuario o sin consultar a la ANNP que, por ejemplo, debe financiar el dragado del río.
- La Dirección Nacional de Aviación Civil (DINAC) se encarga de la planificación, gestión y operación de los aeródromos del país, de la administración y mantenimiento de los servicios de control aéreo, asistencia de navegación, servicios de comunicación aeronáutica y la organización y establecimiento de un sistema de seguridad y las reglamentaciones correspondientes.

#### **4.4.3. Desempeño Sectorial**

210. En años recientes la política del gobierno se ha centrado casi exclusivamente en el desarrollo de carreteras nacionales, con énfasis en la aplicación de asfalto. En general los otros sub-sectores han quedado de lado. Adicionalmente, la inversión en y construcción de nuevas obras ha sido prioritaria en perjuicio del mantenimiento y gestión de mejoras. Por consiguiente, el sector transporte no cuenta con una planificación a largo plazo, asignación presupuestaria adecuada para rubros prioritarios y capacidad de implementación efectiva.

211. Transporte por Carretera. En Paraguay no existe un inventario completo de las redes viales, es decir que se desconoce el kilometraje total exacto. Adicionalmente no hay una clasificación legal para distinguir entre una carretera nacional y un camino rural, lo cual genera incertidumbre con relación a la jurisdicción a la que corresponden ciertas vías, dando pie a una gestión inadecuada o inconsistente de la red vial.

212. La distribución estimada del sistema de carreteras, que incluye rutas nacionales, rutas departamentales y caminos vecinales, es comparable con otros países con el mismo nivel de desarrollo que Paraguay (ver Tabla 4.2). Pero la provisión de rutas pavimentadas y su distribución es desigual con una gran parte de las rutas pavimentadas en la Región Oriental del país. En el Chaco (la Región Occidental), la única carretera

pavimentada (en funcionamiento) es la Ruta Transchaco que se extiende a la frontera de Argentina en Puerto Falcón.

**Tabla 4.2: Red Vial Nacional de Paraguay**

Tipo de Ruta	Pavimentadas			Sin pavimentar	Total
	Concreto Asfáltico	Pétreo	Ripio		
Nacional	3.525	9	512	5.500	9.546
Departamental	543	181	927	3.900	5.551
Vecinal			561	44.439	45.000
<b>Total</b>	<b>4.068</b>	<b>190</b>	<b>2.000</b>	<b>53.893</b>	<b>60.097</b>

Fuente: Estimaciones de funcionarios del Banco Mundial

213. La cantidad de rutas pavimentadas en Paraguay no compara muy positivamente con sus vecinos en la región: Paraguay solamente cuenta con 0,77 km de rutas pavimentadas por 1.000 habitantes, comparado con 3 km por 1.000 habitantes en Argentina y 4 km por 1.000 habitantes en Uruguay. Las tecnologías para caminos de bajo costo – principalmente empedrados y ripio – están sub-utilizadas<sup>36</sup>, y en vez las autoridades se valen de pavimento de alto costo desaprovechando medidas de bajo costo que habilitarían la utilización de rutas departamentales y caminos vecinales para transporte y mayor acceso a las rutas pavimentadas. Las políticas vigentes generan una brecha en la calidad de rutas pavimentadas versus rutas no pavimentadas obstruyendo el mejoramiento de las condiciones del transporte para gran parte de la población.

214. El estado general de la red vial se ha deteriorado: actualmente sólo 14% está en buen estado (principalmente la red pavimentada), 56% en estado regular y 30% en mal estado. Esto se debe a mantenimiento inadecuado resultante de asignaciones presupuestarias inadecuadas. Históricamente la Dirección de Vialidad del MOPC se ha ocupado del mantenimiento vial con su propio presupuesto, asignando aproximadamente US\$8 millones en años recientes, mucho menos que las estimaciones que indican US\$34 millones como el presupuesto mínimo necesario para dicho mantenimiento. Sin embargo, el presupuesto anual de la Dirección de Vialidad promedió US\$160 millones en 2000-2003, y US\$140 millones en 2004-2007, pero sólo se ejecutó 60% del mismo, poniendo de manifiesto planificación y gestión débiles a nivel central. La continuidad del *estatus quo* puede significar una merma cada vez mayor del valor del recurso vial, lo cual termina generando costos más altos para la reconstrucción de la infraestructura deteriorada.

215. Un estudio del Banco Mundial de 2006 sobre el gasto público (Banco Mundial, 2006) determinó que el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto del MOPC no favorecía una planificación más efectiva y una correlación consecuente entre el presupuesto y las prioridades definidas. Se constató que el proceso de planificación del MOPC era irrelevante puesto que definía las prioridades de manera *ad hoc* al más alto nivel, a menudo en contraposición a planes existentes o criterios

<sup>36</sup> En Paraguay hay 1 km de camino pavimentado por cada 0,54 km de camino de bajo costo (pétreo, ripio), mientras que la práctica común es 1 km de camino pavimentado (concreto, concreto asfáltico) por cada 3 km de camino de bajo costo.

objetivos. Y la falta de gestión efectiva basada en resultados y monitoreo de proyectos en el sector vial limita la transparencia y rendición de cuentas respecto de la utilización de los recursos. Adicionalmente, a pesar de considerable asistencia de donantes, la coordinación entre donantes internacionales es insuficiente, potencialmente exacerbando las deficiencias de la planificación vial en Paraguay, e implicando que también se pueden mejorar las cosas a nivel de la comunidad de donantes también.

216. Hay poca información sobre el sector camionera de Paraguay. A partir de diciembre de 2005 se autorizó la operación de 557 empresas de transporte vial internacionales en Paraguay, representando 105.398 toneladas y 8.075 unidades.<sup>37</sup> De éstas, sólo 116 estaban constituidas y basadas en Paraguay<sup>38</sup>, representando 4.658 unidades. Estas cifras representan un aumento de 500% en los últimos 10 años, un aumento impresionante de la carga internacional transportada por la red vial entre Paraguay y países vecinos.

217. La flota de camiones ha quedado desfasada respecto de las estructuras de comercio actuales. Por ejemplo, la flota de camiones para la soja está sobredimensionada debido al tráfico decreciente en Paraguay y Brasil a raíz de las limitaciones impuestas por Brasil. Por consiguiente, el transporte de la soja ha cambiado de transporte vial a transporte fluvial en los últimos tres años; actualmente el transporte fluvial representa 90% de la carga total de soja. En cambio, la flota de camiones refrigerados está subdimensionada debido al volumen cada vez mayor de exportaciones de carne.

218. Los costos de flete fluctúan de US\$0,6/km a US\$0,7/km dependiendo de los niveles de tráfico y la asimetría entre los viajes ida y vuelta y los viajes en sentido único. A modo de ejemplo, el transporte de carga de Asunción a Buenos Aires cuesta US\$800 por contenedor, mientras que de Buenos Aires a Asunción cuesta 50% más (US\$1.200).

219. Brasil es el principal destinatario de los productos paraguayos exportados por carretera valuados en US\$194 millones en 2004, seguido por Argentina y Uruguay. Igualmente, los productos brasileños valuados en US\$736 millones en 2004 representan la parte más importante de productos importados por Paraguay, seguido por Uruguay y Argentina.

220. Se pueden resumir las debilidades principales del sector de transporte vial de la siguiente manera: (i) el sistema institucional sufre de falencias y no podrá alcanzar eficiencia sin una reestructuración profunda; (ii) el marco legal da cabida a la informalidad; y (iii) el alto grado de heterogeneidad en el suministro de la flota de camiones se traduce en unidades obsoletas en mal estado y en una baja proporción de camiones que regresa con cargamento adicional (es decir, prevalencia de viajes en un solo sentido).

---

<sup>37</sup> Comparado con 494 empresas de camiones de carga autorizadas en Uruguay, 529 en Bolivia y 966 en Brasil.

<sup>38</sup> El acuerdo internacional de transporte por carretera de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) entre Paraguay y países vecinos permite que toda empresa de transporte registrada en un país opere en los otros países.

221. Transporte Fluvial. Tradicionalmente el transporte marítimo es el modo de transporte más económico, seguido por transporte ferroviario, vial y aéreo. Debido a su condición mediterránea, Paraguay depende en gran medida de su sistema fluvial, particularmente de la Hidrovía, para el comercio internacional. Pero hay varios factores que encarecen el transporte fluvial en Paraguay. Un factor principal es el dragado y balizamiento inadecuados en las zonas de la Cuenca de la Plata perteneciente a Paraguay o compartidas por Paraguay con otros países. Un mecanismo público-privado realiza el dragado y balizamiento valiéndose del pago de peaje. La insuficiente capacidad de dragado resulta en la imposibilidad de lograr la profundidad mínima funcional de 10 pies<sup>39</sup> para que pase carga fraccionada y 14 pies para que pase la carga containerizada<sup>40</sup>, reduciendo así la capacidad de las bodegas. Las naves no pueden operar 24 horas al día debido al insuficiente equipo de balizas, lo cual reduce las horas de navegación en un 30% y alzando los costos del transporte e inventario. El aumento proyectado en el tráfico extrazona, así como el aumento potencial del tráfico intrazona y de cabotaje, harían rentable la construcción de la infraestructura necesaria con los importes.<sup>41</sup> Una primera prioridad debería ser implantar mecanismos bi-nacionales para el tramo de ríos con ambas riberas de soberanía paraguaya, seguido por los ríos con riberas compartidas con Brasil y Argentina, y por último implantar mecanismos bilaterales y multilaterales para las riberas de ríos fuera de la soberanía paraguaya.

222. Otros factores que contribuyen a los altos costos del transporte fluvial son: (i) infraestructura portuaria sub-óptima incapaz de absorber suficiente crecimiento sostenido;<sup>42</sup> (ii) provisión limitada de tripulación, lo cual amenaza la flota de Paraguay; (iii) sistemas de control de navegación obsoletos y problemáticos debido al aumento de tráfico en los Ríos Paraguay y Paraná, así como exigencias de mayor seguridad a nivel internacional; (iv) trámites de aduana y saneamiento engorrosos que frenan el comercio; (v) modelos de gestión obsoletos de la ANNP<sup>43</sup> y la DMM<sup>44</sup>; y (vi) transporte intrazona fluvial y de cabotaje de poco volumen.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> La profundidad actualmente disponible para transporte en barcaza fluctúa entre 6 y 10 pies.

<sup>40</sup> La profundidad funcional para naves autopropulsadas llevando contenedores fluctúa entre 6 y 12 pies.

<sup>41</sup> Se podrían ahorrar US\$ 120 millones con una flota sostenible y de cantidad y balizamiento adecuados, monto que supera los costos anuales de inversión y mantenimiento necesarios.

<sup>42</sup> El índice de utilización actual de la infraestructura portuaria es 90% de la capacidad; si los índices de crecimiento actuales se mantienen, las operaciones superarán la capacidad disponible a corto plazo. A pesar de avances significativos en las operaciones portuarias de Paraguay desde la década de los 80, hay cabida para mejorar el equipo, acceso vial, desempeño, infraestructura, facilitación, seguridad e impactos ambientales. La inversión requerida para encarar casi todos lo anterior provendrá de la continuación de la operación de los puertos privados y de transferir los puertos actualmente operados por la ANNP a control público-privado.

<sup>43</sup> El modelo de gestión de la ANNP no satisface las necesidades del mercado actual. El modelo de servicios portuarios de la ANNP ya no se utiliza a nivel internacional. Adicionalmente, la ANNP está sumamente politizada y padece de exceso de personal, y la alta nómina salarial es costosa y desplaza la inversión.

<sup>44</sup> El modelo de la DMM no satisface las necesidades del mercado actual, especialmente en materia de capacitación de personal y el rol que desempeña como la autoridad marítima y portuaria.

<sup>45</sup> Casi 100% del cargamento general y containerizado con destino Bolivia, Brasil y Argentina se transporta en camión. Por otro lado, al igual que el transporte bilateral interzona, sólo unos pocos operadores

223. Este conjunto de desafíos requerirá una matriz de soluciones que puede clasificarse según necesidades a corto, mediano y largo plazo. Las posibles soluciones a corto plazo incluyen (i) ampliar la infraestructura portuaria, (ii) proveer incentivos para aumentar la provisión de tripulación, (iii) modernizar los sistemas de navegación y control de seguridad, y (iv) simplificar los procedimientos burocráticos de aduana, saneamiento y control. Los demás problemas requerirán soluciones a mediano y largo plazo.

224. Se estima en US\$ 600 millones el costo anual total asociado con estas falencias que traban el crecimiento económico de Paraguay. Adicionalmente, la interacción de estos problemas los agrava. Si bien hay soluciones locales para gran parte de estos problemas, otros requieren medidas bilaterales y multilaterales diseñadas en colaboración con países vecinos.

225. El estado actual de la ANNP es crítico, tomando en cuenta sus indicadores de baja productividad, normas de seguridad insuficientes y modelo de gestión obsoleto. Como consecuencia, el gobierno ha perdido 5% de participación en el mercado.

226. Transporte Aéreo. Durante la década precedente, el sector de transporte aéreo ha sufrido de negligencia. Después de un periodo de gran actividad debida a la presencia de operadores internacionales, este sub-sector ha caído a un punto bajo: actualmente sólo una empresa ofrece servicios regulares de transporte aéreo interno e internacional. Si bien la situación está mejorando, queda mucho por hacer antes de que Paraguay cuente con transporte aéreo confiable, eficiente y costo-efectivo.<sup>46</sup>

227. El sector de transporte aéreo incluye dos aeropuertos internacionales (Asunción y Ciudad del Este) y 8 aeropuertos nacionales. La infraestructura es insuficiente debido a falta de inversión. Por ejemplo, la tecnología de radiotelecomunicaciones tiene más de 20 años de antigüedad y su cobertura geográfica es limitada, hace muchos años que el sistema de radar no funciona adecuadamente y no cubre la totalidad del territorio nacional, la pista está deteriorada y las puertas de embarque ya no alcanzan para cubrir la demanda pico. Estudios anteriores estimaron que solucionar estos problemas requeriría inversiones del orden de US\$100 millones. Los otros aeropuertos sufren de problemas similares.

228. Las principales debilidades en el sector del transporte aéreo incluyen: (i) ineficiencias en el esquema institucional, no sólo porque la DINAC es responsable de regular y operar el sistema, sino también porque es sumamente burocrática y padece de un exceso de personal con distribución ineficiente de los recursos humanos, (ii) falta de Planes Maestro para los aeropuertos principales que inhiben la planificación de la inversión en infraestructura y sistemas de navegación, (iii) recursos presupuestarios

---

participan en el transporte de cabotaje (transporte entre dos puntos dentro de un mismo país) de carga fraccionada sólida y líquida.

<sup>46</sup> La República del Paraguay firmó la Convención de Aviación Civil Internacional un año después de que se firmara la Convención por vez primera en Chicago en 1944.

inadecuados asignados a inversión en y mantenimiento del sector,<sup>47</sup> (iv) política de cielo cerrado; (v) oferta limitada de servicios para pasajeros, (vi) falta de operaciones de transporte de cargamento racionalizadas, por ende flete costoso, (vii) escasa coordinación entre trámites de aduana y la Ventanilla Única del Exportador, lo cual afecta especialmente a las exportaciones, (viii) promociones limitadas para el aumento del turismo, y (ix) normas de seguridad que no están a la par de las reglas internacionales.

#### **4.4.4. Reformas e Iniciativas Recientes**

229. Las iniciativas recientemente emprendidas por el MOPC empiezan a dar resultados positivos. Por ejemplo, el MOPC está buscando asignar sus gastos progresivamente al mantenimiento vial y actualmente busca tercerizar los contratos para el mantenimiento de los caminos vecinales. Se creó la Dirección de Vialidad con la ayuda del Banco Mundial que está redactando un Plan de Inversión Vial así como otras herramientas de planificación.<sup>48</sup>

#### **4.5. Aduanas**

230. Con relación a los productos comerciados internacionalmente, además de los costos de traer y llevar la mercancía de y hacia la frontera, los movimientos de la mercadería son controlados en la misma frontera por medio del despacho aduanero de la misma. Y debido a que el control en aduanas toma tiempo y cuesta dinero, el desempeño del sistema aduanero afecta directamente al desempeño del comercio y la competitividad de Paraguay. Hemos desglosado el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial (Banco Mundial 2007) en sus diferentes componentes para estudiar cómo compara Paraguay con otros países latinoamericanos. Los resultados aparecen en la Tabla 4.3 e indican que la calificación del desempeño aduanero de Paraguay es bastante baja.

---

<sup>47</sup> En 2007 se asignó 0,53% del Presupuesto Nacional para apoyar todos los aspectos de aviación civil en el país. El presupuesto de 2008 asignó 0,475% de los recursos totales a este sector, y se proyecta que la aviación civil recibirá 0,46% del presupuesto en 2009.

<sup>48</sup> Un préstamo del Banco Mundial del orden de US\$74 millones entró en vigencia a principios de 2008 para ayudar a desarrollar y ejecutar una Estrategia Vial basada en la utilización óptima de los recursos asignados por el presupuesto.

**Tabla 4.3: Componentes del Índice de Desempeño Logístico ( IDL)**

País	IDL	Aduanas	Infraestructura	Carga- mento Internacional	Competiti- vidad Logística	Monitoreo y seguimiento de los cargamentos	Costos internos de logística	Tiempo de carga de la mercancía
Chile	3,25	3,32	3,06	3,21	3,19	3,17	2,68	3,55
Argentina	2,98	2,65	2,81	2,97	3,00	3,00	2,84	3,50
Ecuador	2,60	2,25	2,36	2,64	2,64	2,45	3,36	3,27
<b>Paraguay</b>	<b>2,57</b>	<b>2,2</b>	<b>2,47</b>	<b>2,29</b>	<b>2,63</b>	<b>2,67</b>	<b>3,13</b>	<b>3,23</b>
Brasil	2,75	2,39	2,75	2,61	2,94	2,77	2,58	3,10
Venezuela, RB	2,62	2,37	2,51	2,69	2,59	2,54	2,68	3,03
LAC (promedio regional)	2,57	2,38	2,38	2,55	2,52	2,58	2,97	3,02
Perú	2,77	2,68	2,57	2,91	2,73	2,70	3,00	3,00
Uruguay	2,51	2,29	2,38	2,40	2,45	2,57	2,78	3,00
Colombia	2,50	2,10	2,28	2,61	2,44	2,63	2,91	2,94
Ingreso medio bajo (ingreso promedio)	2,47	2,31	2,27	2,48	2,40	2,45	3,01	2,93
Bolivia	2,31	2	2,08	2,42	2,17	2,38	2,53	2,81

Fuente: *Connecting to Compete, The Logistics Performance Index and Its Indicators* (Conectando para Competir, el Índice de Desempeño Logístico y sus Indicadores), Banco Mundial ([www.worldbank.org/LPI](http://www.worldbank.org/LPI))

231. El análisis a continuación evalúa el funcionamiento actual de la autoridad aduanera de Paraguay e identifica aspectos del proceso de despacho aduanero cuya eficiencia debería fortalecerse si es que se desea aumentar la competitividad de Paraguay.

#### **4.5.1. Reforma hasta la fecha**

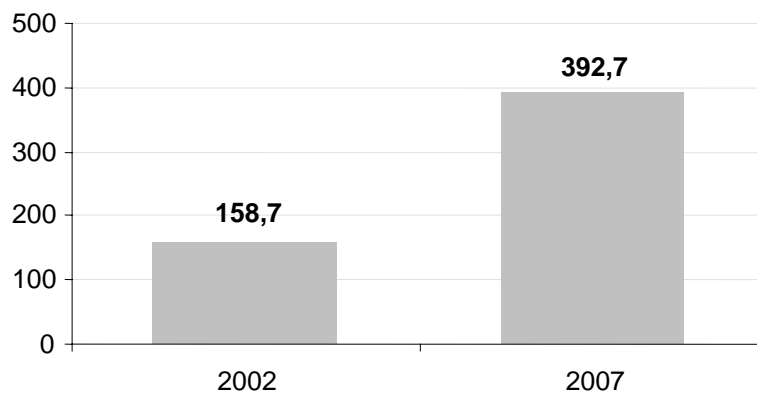
232. En 2004 Paraguay inició una serie de reformas aduaneras con el nuevo Código Aduanero (Ley 2422/04) y un Decreto asociado (Decreto 4672/05) impulsado principalmente por la necesidad de abordar cambios en los requisitos del comercio internacional y regional, particularmente la necesidad de coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales entre los países de MERCOSUR. Estas reformas legales se centraron en agilizar el proceso en aduana y fortalecer aspectos de la aplicación efectiva definiendo una nueva estructura organizativa y reconociendo nuevas formas de comercio internacional. La entidad pasó de ser la Dirección General de Aduanas (DGA) a ser la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), un órgano estatal de carácter autónomo vinculado al Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda.

233. Los principios subyacentes del proceso de reforma aduanera son la promoción del cumplimiento legal, buena fe y transparencia. La amplia gama de responsabilidades de la DNA incluyen legislación aduanera, facilitación del comercio, supervisión y control eficiente del comercio, prevención y supresión del contrabando y protección de la sociedad contra el contrabando o ingreso de mercancía peligrosa o de calidad inferior.

Adicionalmente, la DNA genera recaudaciones significativas que representaron un promedio de 57% de la recaudación total del gobierno durante los últimos cinco años.

234. Estas reformas han sido modeladas conforme a las mejores prácticas internacionales pautadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).<sup>49</sup> La subsiguiente duplicación con creces de la recaudación aduanera (en términos nominales) entre 2002 y 2007, o sea un monto considerablemente más alto que el aumento en el volumen de intercambios durante el mismo periodo (ver Figura 4.7), señala cierto éxito atribuible a estas reformas. Las mejoras constatadas en la fiscalización en aduanas y en las capacidades operativas en general son específicamente atribuibles a los esfuerzos de la DNA por: (i) certificar a las empresas; (ii) instaurar trámites uniformes de despacho aduanero a ser utilizados en todas las oficinas de aduana; (iii) estandarizar la vigilancia a los despachantes de aduanas; y automatizar los controles de peticiones. La mayor eficiencia en la tramitación contribuyó contribuido al importante aumento de la recaudación aduanera.

**Figura 4.7: Recaudación Aduanera en 2002 y 2007\***  
(mil millones de Guaraníes)



\* Cifras anuales a octubre

Fuente: Dirección Nacional de Aduanas – DNA

#### **4.5.2. Estructura Operativa y Procesos**

235. Sólo la DNA está facultada para expedir la reglamentación de la actividad aduanera. Como parte del proceso de reforma y específicamente para obtener la certificación de calidad internacional de entidades tales como la Organización Internacional para la Estandarización, la DNA estableció los siguientes principios rectores para su operación:

1. Implementación de una estructura organizativa ágil, flexible e innovadora con trámites simples y eficientes que maximizan el retorno de la utilización de recursos, racionaliza los costos y se concentra en la satisfacción del

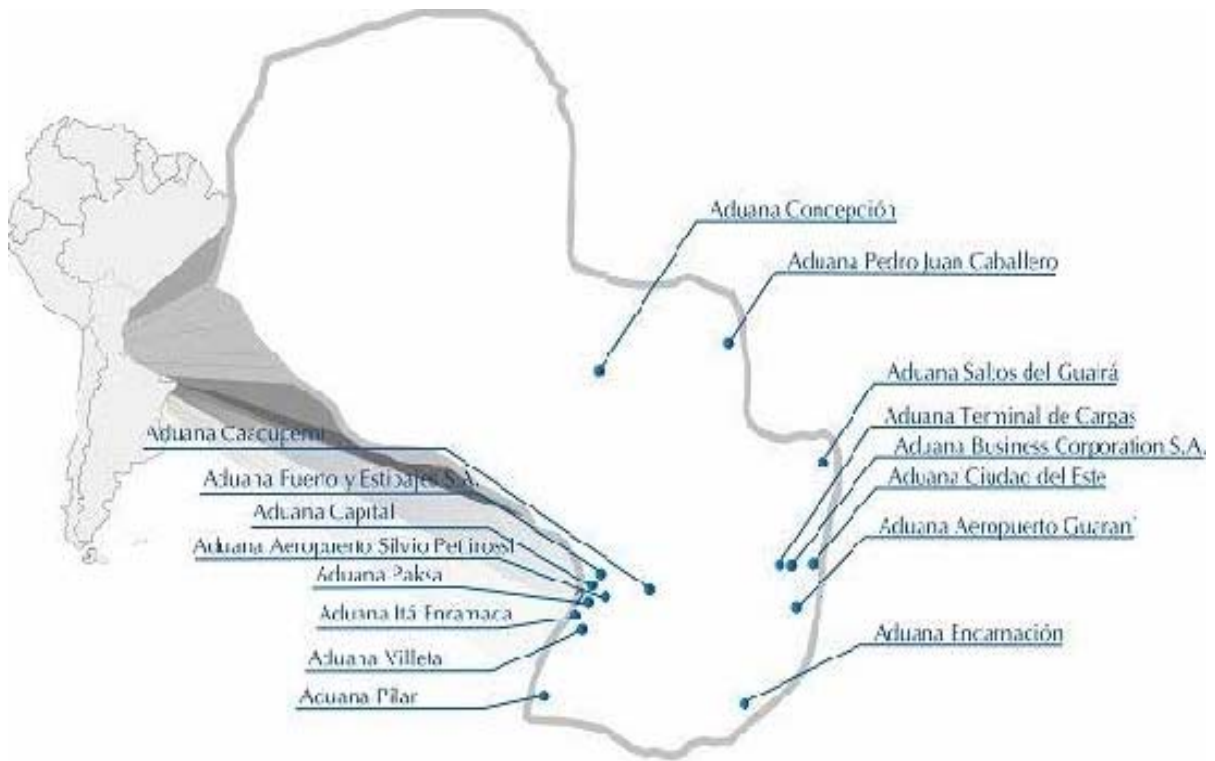
<sup>49</sup> Estas “mejores prácticas” se refieren a la gestión de los recursos humanos, trámites en frontera y de despacho aduanero, la utilización de TICs, etc.

cliente;

2. Prestación de servicios aduaneros estandarizados y eficientes;
3. Utilización de tecnología informática de última generación;
4. Consolidación de políticas organizativas basadas en las necesidades de formación personal y profesional del personal;
5. Fiscalización y supervisión para minimizar contrabando y fraude;
6. Promoción de alianzas estratégicas multisectoriales para reducir el contrabando;
7. Ejecución de una campaña de concienciación pública consecuente y receptiva dirigida a los grupos de interesados interno y externamente.

236. Respecto de la administración aduanera, la DNA cuenta con oficinas en los siguientes controles, puertos fluviales, terminales aeroportuarias y zonas francas: Aeropuerto guaraní, Aeropuerto Silvio Pettrossi, B.C.I.S.A. Bussines Corporation International S. A. en Ciudad del Este, Caacupemí, Capital, Chaco'í, Ciudad del Este, Concepción, Encarnación, Falcón, Itá Enramada, Paksa, Pedro J. Caballero, Pilar, Puertos y Estibajes, Salto del Guairá, Terminal Km. 12, TERPORT S. A., Villeta, Zona Franca Global, and Zona Franca Internacional Trans Trade (ver Figura 4.8).

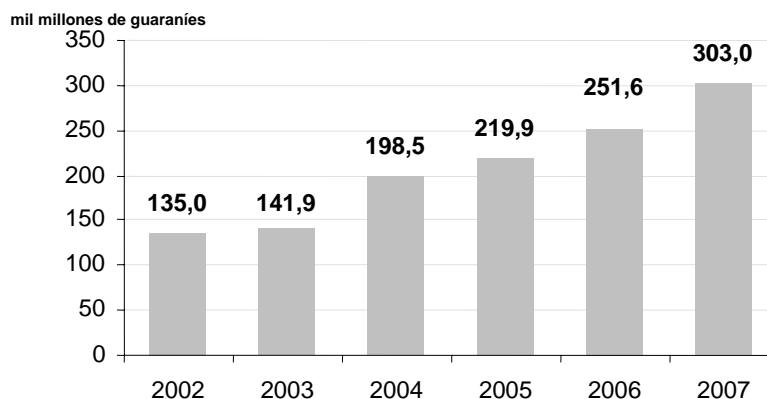
**Figura 4.8: Oficinas de Aduanas en Paraguay**



Fuente: Dirección Nacional de Aduanas

237. La función de recaudación de la DNA es trascendental dado que los impuestos a las actividades comerciales representan la mayor parte de la recaudación total del gobierno, no sólo proveniente de los derechos de importación e impuestos al consumo de tabaco y alcohol, pero también porque la DNA es el principal recaudador de IVA. La Figura 4.9 ilustra que a partir de 2002, la recaudación de la DNA aumentó constantemente. Si bien las reformas recientes se concentraron en aumentar la fiscalización y supervisión, el incremento de la recaudación no puede atribuirse exclusivamente estos esfuerzos dado que la recaudación por sanciones pecuniarias al ajuste de los valores representan menos de 0,1% de la recaudación total.

**Figura 4.9: Evolución de la Cobranza de las Recaudaciones 2002-2007\***



\* Cifras anuales a abril

Fuente: Oficina Técnica, Ministerio de Hacienda

### **4.5.3. Desafíos Pendientes**

238. A pesar del progreso logrado por la DNA, quedan importantes desafíos por afrontar, incluyendo aspectos claves en materia de formación de recursos humanos, control y sanción de irregularidades aduaneras, supervisión y reglamentación de clientes, integración con otros órganos públicos e integración con la aduana de países fronterizos. La DNA debe lograr progreso sustancial en estas áreas a fin de ser reconocida como entidad independiente de funcionamiento satisfactorio. El análisis a continuación identifica aspectos del plan de reformas pendientes que requieren especial atención y señala soluciones posibles basadas en la experiencia internacional.

239. Recursos Humanos. La gestión de los recursos humanos es uno de los desafíos más críticos que afronta la DNA. La DNA carece de las herramientas básicas necesarias para formular políticas administrativas y de gestión de recursos humanos. Las falencias estructurales de los recursos humanos incluyen: (i) ausencia de una cadena de mando jerárquica; (ii) una incapacidad de evaluar el número de funcionarios requeridos para cada puesto; y (iii) la falta de manuales operativos. Adicionalmente, la contratación y promoción del personal no se basan en criterios objetivos, no se guardan registros sistemáticos y no se ha invertido en tecnología informática para apoyar el trabajo de los recursos humanos. Adicionalmente, la DNA urgentemente necesita sistemas de turnos, así como sistemas de rotación: la implementación de turnos permitiría a las oficinas aduaneras extender su horario de atención, ofreciendo así un despacho más expedito de la mercadería; y la rotación del personal entre numerosas oficinas regionales de aduana – la práctica común en muchos países - reduciría las oportunidades para la corrupción e irregularidades asociadas con funcionarios que ocupan puestos permanentes.

240. Estructura Organizativa y Funcional. La estructura sobremanera centralizada de la DNA obstaculiza la interacción y el intercambio de información entre la oficina central y las oficinas regionales. Adicionalmente, el hecho de que la DNA tiene una amplia gama de responsabilidades que combinan funciones estratégicas, de gestión y operativas a nivel

central (tal como descrito arriba), reduce su efectividad en la prestación oportuna de los servicios. Por ejemplo, si bien el despacho se suele realizar en las oficinas regionales, las autorizaciones formales y la segunda inspección se realizan en la oficina central, alargando los tiempos de despacho aduanero. La oficina central ejerce control directo interno sobre las oficinas regionales, pero también es responsable de una supervisión centralizada por medio de la Unidad de Auditoría de Gestión Aduanera (UAGA) y lleva a cabo actividades operativas adicionales también.

241. Si bien se requiere cierto grado de centralización para asegurar una aplicación consecuente y trabajar en pos de reformas a lo largo y ancho de la entidad, la distribución actual de las funciones no es óptima. Un análisis de la estructura organizativa de la DNA (descrita en un anexo del Código Aduanero) revela una situación bastante compleja; no es fácil discernir responsabilidades sobre la base de auditorías. La concentración excesiva del poder de decisión a nivel central de la DNA socava su función fundamental que es facilitar el ingreso y la salida de mercancía del país, recaudando los impuestos necesarios de manera oportuna y sencilla.

242. La coordinación es esencial, no solamente entre las oficinas de aduana locales y la sede, sino también entre oficinas locales, así como entre oficinas locales y sus contrapartes del otro lado de la frontera. Por ejemplo, si un importador sufre de problemas de incumplimiento en una oficina, esta información no es intercambiada con las otras oficinas de aduana a través de un sistema integrado; esto significa que le es fácil al importador utilizar otro punto de despacho aduanero y no ser detectado. Otro reto aún más complicado pero igualmente importante es la necesidad crucial de que las oficinas de aduana de Paraguay coordinen más estrechamente e integren sus sistemas con las oficinas de aduana del otro lado de la frontera. Si bien hubo cierto progreso en los controles por tierra, estas oficinas suelen operar independientemente las unas de las otras, sin trámites de control de ingreso y salida en común, ni transmisión sistemática de la información transfronteriza. Cada oficina cuenta con su propio sistema de despacho aduanero y suele aplicar su propia interpretación de la Ley Aduanera. Estas falencias de coordinación no sólo suman a los costos de transporte generando demoras, sino que también invitan a la evasión dando lugar menos recaudación.

243. Tecnología Informática. Conforme a los requerimientos establecidos en el Artículo 8 del Código Aduanero, la DNA implementó un amplio sistema de tecnología informática en línea para el despacho aduanero que permite la interacción directa con todos sus usuarios, incluyendo: despachantes de aduana, empresas de transporte, bodegas, funcionarios de aduana y otras instituciones públicas relacionadas con el comercio internacional. El diseño del sistema se basa en el sistema francés SOFI (un sistema informático para monitorear el flete internacional), e incorpora otras funciones para cumplir con las necesidades específicas de gestión de la aduana paraguaya. Denominado SOFIA<sup>50</sup>, el sistema operativo de la aduana paraguaya permite que los despachantes y los agentes transportistas ingresen al sistema remotamente para registrar los documentos y manifiestos de importación y exportación relevantes. También hay centros públicos donde el usuario puede realizar estas operaciones. Luego los despachantes de aduana se

---

<sup>50</sup> SOFIA es la sigla en español para Sistema de Ordenamiento Fiscal de Derechos Aduaneros.

presentan en la oficina de aduana correspondiente para completar los trámites (por ejemplo, presentando la documentación relevante, la verificación física y el eventual retiro de la mercancía) de acuerdo con un canal asignado que selecciona la mercancía que pasará a inspección física.

244. Si bien estos cambios constituyen una simplificación considerable de la carga administrativa y una reducción de los trámites burocráticos, el sistema aún no es electrónico. Es posible simplificarlo aún más rediseñando las aplicaciones informáticas para crear una sola ventana electrónica preparada para procesar transacciones de exportación e importación. Las iniciativas similares que recientemente se lanzaron en Perú, Colombia y Guatemala pueden servir de orientación para la formulación e implementación de estos cambios.

245. El sistema de pagos está diseñado para funcionar electrónicamente, recaudar los derechos de cuentas bancarias y cuentas abiertas directamente con la DNA. Sin embargo, en la práctica se suelen realizar los pagos manualmente en la oficina de aduana local generando más costos administrativos y riesgos para la seguridad. Si bien los acuerdos recientes con varios bancos comerciales han habilitado el pago electrónico, esta opción es sub-utilizada. Esta experiencia no compara positivamente con la experiencia de los vecinos de Paraguay en la región de LAC: en otros países de la región aproximadamente 95% de la recaudación aduanera se transfiere electrónicamente, o sea que esta automatización es un prerequisite crítico para el establecimiento de una operación aduanera efectiva.

246. Si bien se utiliza la información generada por el sistema para hacer el seguimiento de las transacciones, no suele ser utilizada para fiscalización y supervisión. Una alternativa a ser considerada podría ser la creación de una base de datos de valores históricos para determinar cambios en la conducta de los operadores. La escasa coordinación entre la DNA y otras entidades claves tales como la Policía Nacional, la SENAD, etc. reduce la capacidad de las autoridades de practicar una supervisión integral. Otras falencias que socavan la eficiencia del sistema se relacionan con la falta de manifiestos electrónicos para el transporte acuático; estos tienden a llegar gravemente demorados lo cual impide tramitar la importación por adelantado.

247. Supervisión y Control. El Código Aduanero de Paraguay autoriza a la DNA a supervisar y llevar a cabo controles ex-post de toda persona física y jurídica que participa en las operaciones de importación o exportación en el territorio nacional. Esto incluye importadores, exportadores, empresas de transporte, despachantes y oficinas de aduana, tiendas libres de impuestos, bodegas de aduana, titulares de zonas francas, consolidadores y desconsolidadores de carga, empresas de remesas *express* y agentes de seguros de flete. A fin de implementar controles ex-post la DNA está facultada para solicitar datos de cuentas aduaneras y financieras, inspeccionar sistemas de datos y registros de transacciones aduaneras, inspeccionar inventarios de negocios que participan en actividades de comercio internacional, así como de instituciones públicas y privadas. La DNA también puede solicitar información a la aduana de otro país o a organizaciones internacionales relevantes. En caso de que se le niegue dicha información, la DNA puede obtener una orden de allanamiento y recurrir a la policía u otra entidad del orden público

para ejercer su función de supervisión. Pero aún falta establecer los convenios para dicha cooperación transfronteriza. Sistematizar el intercambio de información para seguimiento de las importaciones al Paraguay y establecer redes de control para sustancias prohibidas, bienes culturales y productos en peligro aumentaría la transparencia aumentaría, lo cual facilitaría supervisión y control más efectivos.

248. Si bien la DNA cuenta con recursos humanos y financieros significativos asignados al control y supervisión – casi 70% de la mercancía que ingresa al Paraguay es inspeccionada físicamente, un promedio mucho más alto que el regional (ver Tabla 4.4) – el alcance de esta supervisión no está claramente definido. La planificación de actividades ex-post es escasa y los resultados de la supervisión también. Los controles físicos y auditorías ex-post no dependen de criterios objetivos, tales como evaluaciones de riesgo, lo cual reduce la probabilidad de ejecutar controles exitosos. Por ejemplo, una muestra de actividades de control ex-post puso de manifiesto que las variaciones más importantes en la valoración total de los cargamentos eran menores a US\$500 por cargamento, representando sólo 0,1% de la recaudación total.

**Tabla 4.4: Porcentaje de Inspecciones Físicas en Países Seleccionados en LAC**

País	Año	Inspecciones Físicas (%)
Argentina	2004	54
Uruguay	2006	42
<b>Paraguay</b>	<b>2007</b>	<b>Más de 69</b>
Bolivia	2007	20-22
Guatemala	2007	48
Chile	2007	3-5
Ecuador	2005	62
México	2006	11

Fuente: Sitios web de las Aduanas de cada país.

249. Antes de permitir su despacho físico, toda la mercancía está sujeta a más controles por parte del Departamento de Supervisión.<sup>51</sup> Si bien la intención es reforzar la supervisión, el sistema y los procedimientos para llevar a cabo una supervisión basada en auditorías han sido estructurados, y las acciones no se coordinan con la autoridad impositiva que supervisa el IVA.

250. La ineficacia de la supervisión se refleja en el gran número de verificaciones duplicadas y trámites por el ‘canal rojo’ que implica inspecciones físicas que si bien no ejercen impacto significativo en la recaudación aduanera, sí suelen imponer costos adicionales por descargar el cargamento, desembalar, volver a embalar y volver a cargar.

<sup>51</sup> El Departamento de Supervisión también se encarga de la localización de contenedores controlados por satélite.

El resultado final es que los usuarios no son controlados adecuadamente pero igualmente corren con el costo de prolongadas demoras. La introducción de un sistema de riesgos para asignar cargamentos a inspección física e implementar inspecciones ex-post para importantes empresas ya establecidas en el mercado puede conducir a más recaudación y menos costos administrativos, tal como constatado en otros países tales como Chile, Perú y Colombia. Una capacitación apropiada del personal y cadenas de presentación de informes más racionalizadas – asistidas por transferencia automática de información – también contribuirá a aumentar la eficiencia y reducir la corrupción. La supervisión efectiva es esencial para lograr el justo equilibrio entre la transparencia y la practicidad.

251. Coordinación de los Grupos de Interesados. Debido a su mediterraneidad, el transporte de mercancías seguro, puntual y rentable es crucial para la competitividad de las exportaciones de Paraguay. Numerosos agentes participan en los procesos de importación y exportación cuya función es facilitar las transacciones de compraventa (ver Anexo 5). En este sentido, las acciones de los importadores, exportadores, consolidadores, transportistas, prestadores de servicios logísticos, entidades públicas extranjeras y locales, y operadores de infraestructura logística, entre otros, inciden en el comercio internacional. La coordinación de las acciones de estos grupos de interesados podría acelerar el programa de modernización lanzado por la DNA en 2004, pero se requiere un plan estratégico para guiar este proceso.

252. La reforma continuada requerirá trabajo significativo en varios frentes, incluyendo priorización de nuevos proyectos y apoyo del sector privado y de los operadores. Por ejemplo, un convenio con el sector privado para una estrategia de lucha contra el contrabando sería sumamente beneficiosa al aprovechar el conocimiento del sector privado para evaluar la naturaleza del problema y sus impactos potenciales con mayor precisión, determinar sus orígenes y prácticas habituales, y por último, establecer sanciones pecuniarias y castigos efectivos. Igualmente respecto de la corrupción, el sector privado formal podría desempeñar un rol clave en la identificación de fuentes de corrupción o involucramiento de funcionarios corruptos, y en reportar actividades irregulares. Debiera ser factible aprovechar el conocimiento y apoyo dinámico del sector privado tomando en cuenta el gran interés de las empresas en asegurar la competencia justa (por ej. entre los que cumplen las reglas y aquellos que las violan), eliminando el costo de las coimas y acortando el tiempo de despacho aduanero. Adicionalmente, dado que operadores privados realizan muchas operaciones aduaneras (por ej. carga y descarga, almacenaje y presentación de manifiestos de carga), un plan estratégico para mejorar las transacciones aduaneras debería recurrir forzosamente a la participación del sector privado.

253. Para tal efecto sería útil desarrollar un conjunto de indicadores para monitorear el impacto del proceso de reforma. Estos indicadores pueden incluir medidas de (a) cambios en la brecha de contrabando, (b) aumento de la cobranza de multas, (c) eficiencia tal como el costo de recaudación marginal por guaraní recaudado por la DNA, (d) recaudación adicional debida a actividades de control y aplicación efectiva de la ley, (e) valor de las importaciones y exportaciones por empleado de aduana, (f) tiempo de despacho aduanero, y (g) número de autorizaciones requeridas. Estos indicadores podrían proveer una información de línea base para seguimiento futuro.

254. Cargos Innecesarios Cobrados a Importadores y Exportadores. Una evaluación de los procesos reglamentarios para importadores y exportadores indica una serie de pasos innecesarios, cada uno con un costo relativamente bajo en términos nominales, pero con un potencial de ahorro significativo en términos agregados, así como en términos del tiempo y de la carga reglamentaria impuestos al operador comercial.

- *Otros Gastos:* Hay un costo alto e innecesario denominado “Otros Gastos” asociado sólo con las exportaciones y parece incluir “propinas” para agilizar el proceso de exportación, es decir que no representa un servicio como tal sino más bien un incentivo para los funcionarios públicos.
- *Certificado de Origen:* Si bien el certificado de origen fue práctica común en el pasado, ya no se utiliza en el comercio internacional porque es contrario a los principios de facilitación del comercio de la OMC. Sólo dos países de la región, Paraguay y República Dominicana, siguen imponiendo este paso burocrático que implica una visita al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) para autenticación. Lograr que un sea trámite opcional respondería a las solicitudes de los exportadores y los requerimientos establecidos por los países de destino.
- *Impuesto de Transferencia:* Los operadores de aduana gravan un impuesto a los cargamentos de importaciones que pasan por puertos de transferencia como Montevideo, Paranaguá y Buenos Aires, incluso cuando no hay servicio asociado con este cobro. Si bien se supone que el impuesto es de US\$50, se cobra un recargo de US\$10 por costos administrativos más otros US\$6 relacionados con el IVA, es decir un total de US\$66 por contenedor. Si consideramos que se transfieren 20.000 contenedores por mes, los montos sobrados por gastos innecesarios alcanzan US\$1.320.000 por mes para todos los usuarios.
- *Visación Consular:* Paraguay sigue manteniendo el sistema de visación consular que requiere que los importadores paguen una tasa al consulado de origen que equivale a un costo adicional de US\$80 por cargamento según estimaciones conservadoras. Esta práctica no condice con los trámites establecidos en los lineamientos del MERCOSUR y de la OMC.

#### **4.5.4. Comparación de la Experiencia Aduanera en MERCOSUR**

255. A pesar de esfuerzos recientes por aumentar la eficiencia, el sistema aduanero de Paraguay sigue siendo considerado como uno de los menos eficientes de la región con 132 declaraciones de importaciones por empleado. Tal como ilustra la Tabla 4.5 Paraguay es mucho menos eficiente que Chile (casi 500 declaraciones por empleado), y considerablemente menos eficiente que Bolivia y Ecuador (aproximadamente 260 declaraciones por empleado). Si bien Paraguay clasifica en el medio del conjunto de países para el indicador de logística global (tal como mencionado arriba), su posición en

materia de desempeño aduanero está por debajo de sus competidores en la región de LAC (ver Figura 4.10) así como a nivel global (clasificando en la posición 100 de 150) (Banco Mundial, 2007).

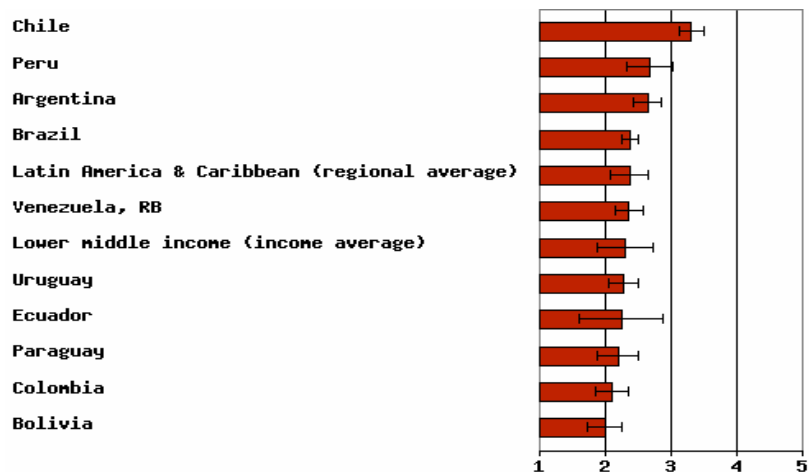
**Tabla 4.5: Empleados y Declaración de Importaciones**

País	Año	Número de Empleados	Número de Declaraciones de Importación	Declaraciones de Importación por Empleado
Argentina	2006	4.226	706.372	167
Uruguay*	2006	1.222	160.100	131
<b>Paraguay*</b>	<b>2007</b>	<b>971</b>	<b>128.170</b>	<b>132</b>
Filipinas	1998	5.400	795.000	147
Tailandia	1998	7.000	1.467.243	210
Chile	2001	1.250	621.874	497
Ecuador	2002	750	193.353	258
Bolivia	2004	750	200.000*	267

\* Estimaciones de funcionarios del Banco Mundial.

Fuente: Sitios web de Aduanas de cada país.

**Figura 4.10: Índice de Desempeño Logístico de Nivel de Eficiencia Aduanera**



Fuente: Banco Mundial (2007)

#### 4.6. Conclusiones

256. El reto de diversificar las exportaciones de modo a fomentar un crecimiento diversificado recae en las pequeñas empresas manufactureras de Paraguay. Empero, el entorno actual no es fácil. Los principales obstáculos para hacer negocios señalados por la mitad de los entrevistados por la encuesta son un estado de derecho débil y problemas reglamentarios. Dentro de estas categorías, casi dos tercios de las empresas señalan problemas asociados con la informalidad, y un tercio menciona dificultades causadas por

la corrupción. Estos obstáculos principales también prevalecen en otras economías latinoamericanas, pero parecen ser más graves en el caso de Paraguay.

257. Un entorno institucional débil impone altos costos económicos, especialmente debido a la reducción en competitividad. Los desafíos específicos relacionados con la débil gobernabilidad en Paraguay incluyen una falta general de transparencia, poca confianza en las instituciones del sector público, corrupción, falta de respeto hacia el estado de derecho, incumplimiento de las reglamentaciones, supervisión ineficaz y altos costos transaccionales. Evidentemente existen muchos aspectos diferentes que hacen al clima de negocios y Paraguay tiene mucho que ofrecer – incluyendo abundante electricidad y agua - un clima relativamente superior en materia de innovación y proximidad a los mercados de Brasil y Argentina. Pero a fin de fortalecer su competitividad, es fundamental lograr un progreso real en los frentes institucional y reglamentario.

258. La infraestructura del transporte de Paraguay, que comprende carreteras, aeropuertos, ferrovía y la Hidrovía, sufre de un marco institucional que carece de visión multimodal y padece de una planificación y asignación presupuestaria descoordinada y priorizada de la infraestructura. Es posible comparar la distribución estimada de la infraestructura de carreteras, que abarca rutas nacionales, rutas departamentales y caminos vecinales, con otros países con el nivel de desarrollo de Paraguay, pero la distribución de carreteras pavimentadas es desigual, con gran parte de las mismas en la Región Oriental del país. Adicionalmente, en Paraguay la *cantidad* de carreteras pavimentadas por habitante es considerablemente menor que en los países vecinos de la región. Se sub-utilizan las tecnologías de carreteras de bajo costo, es decir pétreo y ripio, lo cual conduce a la utilización sub-óptima de carreteras departamentales y caminos vecinales para el transporte. Además, el estado general de la red vial se ha deteriorado debido a mantenimiento inadecuado.

259. El transporte fluvial desempeña un rol principal en el comercio de Paraguay, pero varios elementos encarecen el transporte fluvial en este país. Un factor primordial es el dragado y balizamiento inadecuados en áreas de la Cuenca del Plata que pertenecen a Paraguay o que Paraguay comparte con otros países. El aumento proyectado en el tráfico extrazona, así como la llegada potencial de tráfico intrazona y de cabotaje, sugieren que la construcción de la infraestructura necesaria podría ser financiada con las tarifas. El sector de transporte por aire cubre sólo una pequeña parte del comercio pero podría desempeñar un rol más importante si mejorara la infraestructura aeroportuaria, se adoptaran ciertas reformas (por ej. eliminación de la política de cielo cerrado), y si una mayor participación del sector privado generara mayor eficiencia.

260. Respecto del despacho aduanero, el esfuerzo de reforma lanzado en 2004 - diseñado para alinear los procedimientos aduaneros con las mejores prácticas en materia de tecnología informática, pre-certificando a las empresas, homologando los trámites de los despachantes de aduana y automatizando los controles de peticiones – ha logrado duplicar la recaudación aduanera entre 2002 y 2007, así como simplificar y agilizar los procedimientos operativos. Pero los tiempos de despacho siguen siendo relativamente largos y el reto de la corrupción sigue presente.

261. Se requieren medidas adicionales para seguir avanzando en la reforma. Si bien la DNA cuenta con un sistema de carga en línea de amplia cobertura que habilita la interacción directa entre usuarios, el peso de los trámites no se ha reducido lo suficiente. Se subutiliza la información disponible en el sistema para propósitos gerenciales y para supervisión y control, y las funciones excesivamente centralizadas de la DNA conducen a un intercambio inadecuado de la información y generan más trámites burocráticos. Hay varios cargos innecesarios ya incorporados a los trámites aduaneros de importación y exportación tales como cargos consulares y certificados de origen, y trámites innecesarios que obstaculizan el paso eficiente de los productos y el alto nivel de inspecciones físicas. La gestión de los recursos humanos carece de un marco adecuado y la capacitación del personal es insuficiente.

262. Las medidas de políticas para afrontar algunos de los desafíos principales delineados en este documento incluyen diseñar aplicaciones informáticas para crear, sin más demora, una ventanilla electrónica única para procesar transacciones de exportación e importación, sistematizar la presentación de informes conforme a las necesidades de cada área de la DNA, establecer pagos electrónicos obligatorios para todas las transacciones con la DNA, instalar un sistema de evaluación de riesgos y una base de datos de control, crear una nueva estrategia de control y supervisión, establecer estrategias conjuntas para luchar contra el contrabando y la corrupción, eliminar la utilización de despachantes de aduana para importar y exportar, descontinuar la visación consular, eliminar los cargos aduaneros y trámites originados en puertos de transbordo e implantar un sistema para la integración de las oficinas de aduana con las oficinas de aduana de las contrapartes en la frontera. Respecto del personal, la DNA se beneficiaría con una estrategia de formación de recursos humanos que tome en cuenta los ciclos de la vida profesional de sus empleados, estableciendo un sistema de rotación y turnos de acuerdo con las mejores prácticas internacionales y realizando análisis de la carga laboral a fin de redistribuir a los empleados de manera eficiente.

263. Este análisis de la logística comercial en Paraguay pone de manifiesto un entorno complejo que los exportadores paraguayos deben franquear para colocar a sus productos puntual y rentablemente en el mercado de tal modo que los productos conserven su competitividad. Los sobrecostos debidos a servicios e infraestructura insuficientes, demoras innecesarias, cuellos de botella administrativos y la falta de transparencia se acumulan y se convierten en una carga significativa para los exportadores paraguayos. Y estas barreras pueden ser casi imposibles de franquear para pequeños productores que buscan ingresar en mercados externos.

## REFERENCIAS

- ALADI (2005), "Relevamiento sobre las condiciones de acceso a los mercados de la región de los productos del Paraguay". Departamento de Apoyo a los PMDER, Publicación No. 12/05. Montevideo
- Amiti, M. and C. Freund (2007), "*The Anatomy of China's Export Growth*". Estudio presentado en la Conferencia *Global Implications of China's Trade, Investment and Growth*, Departamento de Investigación, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Amurgo-Pacheco, A. and M. Pierola. (2008), "*Patterns of Export Diversification in Developing Countries: Intensive and Extensive Margins*". Documento de trabajo de investigación de políticas No. 4473, Banco Mundial, Washington, DC.
- Besedes, T. and T. Prusa. (2007), "*The Role of Intensive and Extensive Margins and Export Growth*", NBER Documento de Trabajo No. 13628.
- Brenton, P. and R. Newfarmer (2007), "*Watching More Than The Discovery Channel: Export Cycles and Diversification in Development*". Documento de trabajo de investigación de políticas No. 4302, Banco Mundial, Washington, DC.
- CMH DIAN Informe Colombia and SAT Guatemala (2006). Informe preparado por Enrique Fanta.
- Manual de Modernización de Aduanas (2006), Banco Mundial, Washington D.C.
- Dirección General de Estadística, Encuestas, y Censos (DGEEC) (2003). Encuesta Integrada de Hogares 2000-2001. Asunción, Paraguay.
- Djankov, S., C. Freund, and C. Pham (2008), "*Trading on Time*", *Review of Economics and Statistics*, próximamente.
- Fay, M. and M. Morrison (2007), "*Infrastructure in Latin America and the Caribbean – Recent Developments and Key Challenges*". Banco Mundial, Washington, DC.
- Fazio, M.V. and L. Tornarolli. (2006). "*Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay*", CEDLAS y Banco Mundial, mimeo.
- Fernández, C. y A. Monge, (2004), "Crecimiento Económico en Paraguay". Serie Estudios Económicos y Sociales, Banco Interamericano de Desarrollo, RE-1-04-009.

- Francois, J. and H. K. Hall (2003), “*Global Simulation Analysis of Industry-level Trade Policy*”, mimeo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Freund, C. and B. Bolaky (2008), “*Trade, Regulations, and Income*”. *Journal of Development Economics*, próximamente.
- Giordano, P. (2004), “Mirando al MERCOSUR y al Mundo: Estrategia de Comercio e Integración para Paraguay”. BID-INTAL, Documento de Divulgación No. 27, Buenos Aires.
- Guerson, A., J. Parks and M. Parra Torrado (2007), “*Export Structure and Growth: A Detailed Analysis for Argentina*”. Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, DC.
- Hausmann, R. and B. Klinger (2007), “*Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space*”. RWP 06-041 Serie de documentos de trabajo del cuerpo docente, JFK School of Government, Universidad de Harvard.
- Hausmann, R. and D. Rodrick (2003), “*Economic Development as Self-Discovery*”. *Journal of Development Economics*, 72 (2): 603-633.
- Herrera, S. and G. Pang (2005), “*Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach*”. Documento de trabajo de investigación de políticas No. 3545, Banco Mundial, Washington, DC.
- Hummels, D., and P. J. Klenow (2005), “*The Variety and Quality of a Nation’s Exports*”, *American Economic Review*, 95(3): 704–723.
- IDB – INTAL (2002), “Los Nuevos Desafíos para la Integración Regional”. Documento preparado para el foro *Restricciones no Arancelarias en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Octubre.
- Kehoe, T. and Ruhl K. (2004), “*How important is the new goods margin in international trade?*” mimeo, Universidad de Minnesota.
- Loayza, N., P. Fajnzylber, and C. Calderón. (2002) “*Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts.*” Banco Mundial, Washington, D.C.
- Massi, F. (2007), “Paraguay: Vaivenes de la Política Comercial en los Noventa”, mimeo, Universidad de San Andrés, Argentina.

- Porto, G. (2005), “*Estimating Household Responses to Trade Reforms. Net Consumers and Net Producers in Rural Mexico*”. Documento de trabajo de investigación de políticas No. 3695, Banco Mundial, Washington, DC.
- Porto, G. (2007), “*Globalisation and Poverty in Latin America: Some Channels and Some Evidence*”. *The World Economy*, 30(9): 1430-1456.
- Ruíz Díaz, F. (2007), “Integración profunda en el MERCOSUR. Un análisis en la perspectiva de Paraguay”, mimeo.
- Subsecretaria de Estado de Tributación de Paraguay. 2006. Boletín Informativo de la SET, Asunción, Paraguay
- USAID (2006), Impacto del Transporte y de la Logística en el Comercio Internacional del Paraguay, Asunción, Paraguay.
- Banco Mundial (2003), Estrategia de Asistencia País Paraguay, Informe No. 27341-PA, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2006), “Examen del Gasto Público Paraguay”. Informe No. 32797, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2007), Conectando para Competir, el Índice de Desempeño Logístico y sus Indicadores. Banco Mundial, Washington, DC, [www.worldbank.org/LPI](http://www.worldbank.org/LPI).
- Banco Mundial (2008a), *Doing Business* 2008, Banco Mundial, Washington, DC, <http://www.doingbusiness.org/>.
- Banco Mundial (2008b), “Encuesta del Clima de Inversión en Paraguay: La perspectiva de las Empresas”, Informe Región Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial, Washington, DC.
- Organización Mundial de Comercio (2005), “Examen de Políticas Comerciales: Paraguay”, Informe de la Secretaría, WT/TPR/S/146.

## Anexo 1

### Principales Reformas Legislativas Aprobadas entre 2003 y 2005

- La Ley 2421/04 modificó el sistema impositivo, eliminando exenciones y extendiendo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a sectores anteriormente excluidos. Esta reforma también redujo el impuesto a la renta de las actividades comerciales de 30% a 10%, lo cual ayudó a ampliar la base impositiva de 250.000 empresas en 2002 a 435.000 empresas en 2007. La Ley también estableció la introducción del impuesto a la renta personal con una tasa uniforme de 10%, pero el Congreso ha pospuesto su implementación en repetidas ocasiones. Se espera su introducción para el ejercicio 2009.
- La Ley 2422/04 introdujo un nuevo Código Aduanero, creando la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y concediendo mayor autonomía para gestionar la recaudación.
- La Ley 2345/03 modificó la Caja Fiscal, reduciendo las prestaciones y extendiendo el mínimo de años requeridos para que funcionarios públicos reciban una pensión. Esta Ley redujo significativamente el déficit creciente del sistema, pero no resolvió problemas estructurales claves relacionados con su sustentabilidad financiera a mediano plazo.
- La Ley 2334/03 creó el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), un sistema obligatorio financiado con recursos financieros públicos y privados y cuyo propósito es proteger parcialmente los ahorros de individuos y empresas depositados en instituciones financieras privadas que operan en el mercado local con autorización del Banco Central del Paraguay.
- La Ley 2640/05 estableció la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como banco de segundo piso para canalizar recursos financieros a largo plazo a inversiones del sector privado. Incluso antes de 2003 se había discutido largamente un proyecto de ley para crear una institución de primer piso, pero no fue aprobado por el Congreso.

## Anexo 2

### Categorías de 2 dígitos del SA (Nomenclatura del SA)

Codificación	Sección	Categoría
<b>SECCIÓN I ANIMALES VIVOS; PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL PRODUCTS</b>		
1	Animales vivos.	Animales y
2	Carnes y despojos comestibles.	Productos del
3	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos.	
4	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal no expresados ni comprendidos en otros capítulos.	
5	Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otros capítulos.	
<b>SECCIÓN II PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL</b>		
6	Plantas vivas y productos de la floricultura.	Productos Vegetales
7	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios.	
8	Frutos comestibles, cortezas de agrios o de melones.	
9	Café, té, yerba mate y especias.	
10	Cereales.	
11	Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo.	
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes .	
13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales.	
14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otros capítulos.	
<b>SECCIÓN III GRASAS Y ACEITES (ANIMALES O VEGETALES); PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO; GRASAS ALIMENTICIAS ELABORADAS; CERAS DE ORIGEN VEGETAL O ANIMAL</b>		
15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal.	Productos Vegetales
<b>SECCIÓN IV PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTICIAS; BEBIDAS, LÍQUIDOS ALCOHÓLICOS Y VINAGRE; TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO ELABORADO</b>		
16	Preparaciones de carne, de pescado o de crustáceos, de moluscos o de otros invertebrados acuáticos.	Alimentos
17	Azúcares y artículos de confitería.	Preparados
18	Cacao y sus preparaciones.	
19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería.	
20	Preparaciones de legumbres u hortalizas, de frutos o de otras partes de plantas.	
21	Preparaciones alimenticias diversas.	
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre.	
23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales.	
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.	
<b>SECCIÓN V PRODUCTOS MINERALES</b>		
25	Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos.	Productos Minerales
26	Minerales, escorias y cenizas.	
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales.	
<b>SECCIÓN VI PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS Y DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS</b>		
28	Productos químicos inorgánicos; productos inorgánicos u orgánicos de los metales preciosos, de los elementos radiactivos, de los metales de las tierras raras o preciosos.	Productos Químicos e Industrias Conexas
29	Productos químicos orgánicos.	
30	Productos farmacéuticos.	
31	Abonos.	
32	Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demás materias colorantes; pinturas y barnices; mástiques; tintas	
33	Aceites esenciales y resinoides; preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética.	
34	Jabones, agentes de superficie orgánicos, preparaciones para lavar, preparaciones lubricantes, ceras artificiales, preparadas, productos de limpieza, velas y artículos similares, pastas para modelar, "ceras para odontología" y preparaciones para odontología a base de yeso.	
35	Materias albuminóideas; productos a base de almidón o de fécula modificados; colas; enzimas.	
36	Pólvoras y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforos (cerillas); aleaciones pirofóricas; materias inflamables.	
37	Productos fotográficos o cinematográficos.	
38	Productos diversos de las industrias químicas.	
<b>SECCIÓN VII MATERIAS PLÁSTICAS Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS; CAUCHO Y MANUFACTURAS DEL CAUCHO</b>		
39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias.	Plásticos y Caucho
40	Caucho y manufacturas de caucho.	
<b>SECCIÓN VIII PIELES, CUEROS, PELETERÍA Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS; ARTÍCULOS DE GUARNICIONERÍA Y TALABARTERÍA; ARTÍCULOS DE VIAJE, BOLSOS DE MANO Y CONTINENTES SIMILARES; MANUFACTURAS DE TRIPAS</b>		
41	Pieles (excepto la peletería) y cueros.	Pieles, Cueros, y Peletería
42	Manufacturas de cuero; artículos de guarnicionería o de talabartería; artículos de viaje, bolsos de mano y continentes similares; manufacturas de tripa.	
43	Peletería o confecciones de peletería; peletería artificial o facticia.	

Codificación	Sección	Categoría
SECCIÓN IX: MADERA, CARBÓN VEGETAL Y MANUFACTURAS DE LA MADERA; CORCHO Y SUS MANUFACTURAS, MANUFACTURAS DE ESPARTERÍA Y CESTERÍA		
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera.	Madera y
45	Corcho y sus manufacturas.	Productos de Madera
46	Manufacturas de espartería o de cestería.	
SECCIÓN X: PASTAS DE MADERA O DE OTRAS MADERAS FIBROSAS CELULÓSICAS; DESPERDICIOS Y DESECHOS DE PAPEL O CARTÓN; PAPEL CARTÓN Y SUS APLICACIONES)		
47	Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; desperdicios y desechos de papel o cartón.	Madera y
48	Papel o cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o de cartón.	Productos de Madera
49	Productos editoriales, de la prensa o de otras industrias gráficas.	
SECCIÓN XI: MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS		
50	Seda.	Textiles
51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin.	
52	Algodón.	
53	Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel.	
54	Filamentos sintéticos o artificiales.	
55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas.	
56	Guata, fieltro y telas sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos de cordelería.	
57	Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materias textiles.	
58	Tejidos especiales; superficies textiles con pelo insertado; encajes; tapicería; pasamanería; bordados.	
59	Tejidos impregnados, recubiertos, revestidos o estratificados; artículos técnicos de materias textiles.	
60	Tejidos de punto.	
61	Prendas y complementos de vestir, de punto.	
62	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto.	
63	Los demás artículos textiles confeccionados; conjuntos o surtidos; prendería y trapo.	
SECCIÓN XII: CALZADO, SOMBRERERÍA, PARAGUAS, QUITASOLES, BASTONES, LÁTIGOS, FUSTAS Y SUS PARTES, PLUMAS PREPARADAS Y ART. DE PLUMAS, FLORES ARTIFICIALES, MANUFACTURAS DE CABELLOS		
64	Calzado, polainas, botines y artículos análogos; partes de estos artículos.	Calzado y
65	Artículos de sombrerería y sus partes.	Sombrería
66	Paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas y sus partes.	
67	Plumas y plumón preparados y artículos de plumas o plumón; flores artificiales; manufacturas de cabellos.	
SECCIÓN XIII: MANUFACTURAS DE PIEDRA, YESO, CEMENTO, AMIANTO, MICA Y MATERIAS ANÁLOGAS		
68	Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica o materias análogas.	Piedra y Vidrio
69	Productos cerámicos.	
70	Vidrio y manufacturas de vidrio.	
SECCIÓN XIV: PERLAS FINAS O CULTIVADAS, PIEDRAS PRECIOSAS, SEMIPRECIOSAS Y SIMILARES, METALES PRECIOSOS, CHAPADOS DE METALES PRECIOSOS Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS; BISUTERÍA, MONEDAS		
71	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas y semipreciosas o similares, metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas	Metales
SECCIÓN XV: METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES		
72	Fundición, hierro y acero.	
73	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero.	Metales
74	Cobre y manufacturas de cobre.	
75	Níquel y manufacturas de níquel.	
76	Aluminio y manufacturas de aluminio.	
77	(Reservado para una futura utilización en el sistema armonizado)	
78	Plomo y manufacturas de plomo.	
79	Cinc y manufacturas de cinc.	
80	Estaño y manufacturas de estaño.	
81	Los demás metales comunes; "cermets"; manufacturas de estas materias.	
82	Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metales comunes, partes de estos artículos, de metales comunes.	
83	Manufacturas diversas de metales comunes.	
SECCIÓN XVI: MÁQUINAS Y APARATOS; MATERIAL ELÉCTRICO Y SUS PARTES; APARATOS PARA LA GRABACIÓN O REPRODUCCIÓN DE IMÁGENES Y SONIDO EN TV, Y LAS PARTES Y ACCESORIOS DE ESTOS APARATOS		
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.	Maquinaria y
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imágenes y sonido en televisión y las partes y accesorios de estos aparatos.	Equipo Eléctrico

<b>Codificación</b>	<b>Sección</b>	<b>Categoría</b>
<b>SECCIÓN XVII: MATERIALES DE TRANSPORTE</b>		
86 Vehículos y material para vías férreas o similares y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánicos) de señalización para vías de comunicación.		Transporte
87 Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios.		
88 Navegación aérea o espacial.		
89 Navegación marítima o fluvial.		
<b>SECCIÓN XVIII: INSTRUMENTOS Y APARATOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFÍA O CINEMATOGRAFÍA, DE MEDIDA CONTROL O DE PRECISIÓN; INSTRUMENTOS Y APARATOS MÉDICO - QUIRÚRGICOS, RELOJERÍA, INSTRUMENTOS DE MÚSICA; PARTES Y ACCESORIOS DE ESTOS INSTRUMENTOS O APARATOS</b>		
90 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o de precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos.		Misceláneos
91 Relojería.		
92 Instrumentos de música; partes y accesorios de estos instrumentos.		
<b>SECCIÓN XIX: ARMAS Y MUNICIONES, SUS PARTES Y ACCESORIOS</b>		
93 Armas y municiones y sus partes o accesorios.		Misceláneos
<b>SECCIÓN XX: MERCANCÍAS Y PRODUCTOS DIVERSOS</b>		
94 Muebles; mobiliario médico-quirúrgico; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado no expresados ni comprendidos en otros capítulos; anuncios, letreros y placas indicadoras, luminosos y artículos similares; construcciones prefabricadas		Misceláneos
95 Juguetes, juegos y artículos para recreo o para deporte; sus partes y accesorios.		
96 Manufacturas diversas.		
<b>SECCIÓN XXI: OBJETOS DE ARTE, DE COLECCIÓN O ANTIGÜEDAD</b>		
97 Objetos de arte, de colección o de antigüedad.		Misceláneos

Fuente: Organización Mundial de Aduanas

### Anexo 3

#### Desglose de Exportaciones en Márgenes Intensivo y Extensivo

Las exportaciones tienen dos dimensiones que proveen información relevante: las dimensiones de producto y mercado. A su vez estas dos dimensiones pueden ser desglosadas en función de cuán sistemáticas sean las exportaciones, es decir, los productos y mercados pueden ser persistentes, nuevos o en desaparición. Definiendo  $X_t$  como el valor de las exportaciones totales en el periodo  $t$ , entonces el cambio total en las exportaciones es:

$$\Delta X_t = X_t - X_{t-1} \quad (1)$$

Incorporando las dimensiones de productos y mercados, las exportaciones totales pueden definirse como sigue:

$$X_t = \sum_{i=1}^{I_t} \sum_{k=1}^{K_t} x_{t,i,k} \quad (2)$$

donde  $x_{ik}$  son exportaciones de producto  $k$  al mercado  $i$  en el periodo  $t$ ,  $I_t$  es el conjunto de mercados exportadores en el periodo  $t$ , y  $K_t$  es el conjunto de productos exportados en el periodo  $t$ .

Cada uno de estos dos conjuntos ( $I_t$  y  $K_t$ ) puede ser desglosado en función de la persistencia. El conjunto de países socios en el periodo  $t$  y  $t-1$  puede ser definido (respecto de las exportaciones en el periodo  $t$ ) como  $I_t = I_t^P + I_t^N$  y  $I_{t-1} = I_t^P + I_t^D$ . Aquí  $I_t^P$  es el conjunto de socios persistentes (aquellos que recibieron exportaciones en  $t$  y  $t-1$ ),  $I_t^N$  es el conjunto de socios nuevos (exportados en  $t$  pero no en  $t-1$ ), y  $I_t^D$  es el conjunto de socios en desaparición (no exportados en  $t$  pero exportados en  $t-1$ ). Siguiendo la misma definición, el conjunto de productos en el periodo  $t$  y  $t-1$  puede ser definido como  $K_t = K_t^P + K_t^N$  y  $K_{t-1} = K_t^P + K_t^D$ , donde  $K_t^P$  es el conjunto de productos persistentes,  $K_t^N$  es el conjunto de productos nuevos, y  $K_t^D$  es el conjunto de productos en desaparición. Utilizando esta clasificación y reemplazando la ecuación (2) en (1) podemos re-escribir el cambio total en las exportaciones como:

$$\Delta X_t = \sum_{i=1}^{I_t} \sum_{k=1}^{K_t} x_{t,i,k} - \sum_{i=1}^{I_{t-1}} \sum_{k=1}^{K_{t-1}} x_{t-1,i,k}$$

$$\begin{aligned}
\Delta X_t &= \left[ \sum_{i=1}^{I_t^P} \left( \sum_{k=1}^{K_t^P} x_{t,i,k} + \sum_{k=1}^{K_t^N} x_{t,i,k} \right) + \sum_{i=1}^{I_t^N} \left( \sum_{k=1}^{K_t^P} x_{t,i,k} + \sum_{k=1}^{K_t^N} x_{t,i,k} \right) \right] \\
&- \left[ \sum_{i=1}^{I_{t-1}^P} \left( \sum_{k=1}^{K_{t-1}^P} x_{t-1,i,k} + \sum_{k=1}^{K_{t-1}^D} x_{t-1,i,k} \right) + \sum_{i=1}^{I_{t-1}^D} \left( \sum_{k=1}^{K_{t-1}^P} x_{t-1,i,k} + \sum_{k=1}^{K_{t-1}^D} x_{t-1,i,k} \right) \right] \\
\Delta X_t &= \underbrace{\sum_{i=1}^{I_t^P} \sum_{k=1}^{K_t^P} x_{t,i,k}}_{(1)} + \underbrace{\sum_{i=1}^{I_t^P} \sum_{k=1}^{K_t^N} x_{t,i,k}}_{(2)} + \underbrace{\sum_{i=1}^{I_t^N} \sum_{k=1}^{K_t^P} x_{t,i,k}}_{(3)} + \underbrace{\sum_{i=1}^{I_t^N} \sum_{k=1}^{K_t^N} x_{t,i,k}}_{(4)} \\
&- \underbrace{\sum_{i=1}^{I_{t-1}^P} \sum_{k=1}^{K_{t-1}^P} x_{t-1,i,k}}_{(5)} - \underbrace{\sum_{i=1}^{I_{t-1}^P} \sum_{k=1}^{K_{t-1}^D} x_{t-1,i,k}}_{(6)} - \underbrace{\sum_{i=1}^{I_{t-1}^D} \sum_{k=1}^{K_{t-1}^P} x_{t-1,i,k}}_{(7)} - \underbrace{\sum_{i=1}^{I_{t-1}^D} \sum_{k=1}^{K_{t-1}^D} x_{t-1,i,k}}_{(8)}
\end{aligned} \tag{3}$$

Según (3), el cambio total en el comercio puede ser desglosado en: (1) exportaciones de productos persistentes a mercados persistentes, (2) exportaciones de productos nuevos a mercados nuevos, (3) exportaciones de productos persistentes a mercados nuevos, (4) exportaciones de productos nuevos a mercados nuevos, en el periodo  $t$ , y (5) exportaciones de productos persistentes a mercados persistentes, (6) exportaciones de productos en desaparición a mercados persistentes, (7) exportaciones de productos persistentes a mercados en desaparición, (8) exportaciones de productos en desaparición a mercados en desaparición, en el periodo  $t-1$ . Recolocando los términos:

$$\begin{aligned}
\Delta X_t &= \left[ \underbrace{\sum_{i=1}^{I_t^P} \sum_{k=1}^{K_t^P} x_{t,i,k}}_{(1)} - \underbrace{\sum_{i=1}^{I_{t-1}^P} \sum_{k=1}^{K_{t-1}^P} x_{t-1,i,k}}_{(5)} \right] + \left[ \underbrace{\sum_{i=1}^{I_t^P} \sum_{k=1}^{K_t^N} x_{t,i,k}}_{(2)} + \underbrace{\sum_{i=1}^{I_t^N} \sum_{k=1}^{K_t^P} x_{t,i,k}}_{(3)} + \underbrace{\sum_{i=1}^{I_t^N} \sum_{k=1}^{K_t^N} x_{t,i,k}}_{(4)} \right] \\
&- \left[ \underbrace{\sum_{i=1}^{I_{t-1}^P} \sum_{k=1}^{K_{t-1}^D} x_{t-1,i,k}}_{(6)} - \underbrace{\sum_{i=1}^{I_{t-1}^D} \sum_{k=1}^{K_{t-1}^P} x_{t-1,i,k}}_{(7)} - \underbrace{\sum_{i=1}^{I_{t-1}^D} \sum_{k=1}^{K_{t-1}^D} x_{t-1,i,k}}_{(8)} \right]
\end{aligned} \tag{4}$$

Aquí el cambio en las exportaciones está desglosado en tres partes. Primero, el cambio en categorías producto-mercado persistentes o margen intensivo ((1)-(5) en la ecuación 4). Segundo, categorías de exportaciones de las categorías productos-mercados

nuevos o margen extensivo ((2)+(3)+(4) en la ecuación 4). El margen extensivo puede originarse en las categorías de productos nuevos, mercados nuevos o productos-mercados nuevos. Tercero, el comercio en desaparición, ya sea de las categorías de productos, mercados o productos-mercados ((6)+(7)+(8) en la ecuación 4, también el margen intensivo). Este desglose se atiene a Amiti y Freund (2007) y Brenton y Newfarmer (2007), expresamente tomando en cuenta la contribución separada de las dimensiones de producto y mercado de margen extensivo.

## Anexo 4

### Determinantes del Margen Extensivo

Definimos  $EM_{i,t}$  como el margen extensivo de Paraguay medido como la participación de los productos menos comerciados con el país  $i$  en el periodo  $t$ .<sup>52</sup> El margen extensivo es una función de las características de socio comercial de tiempo-variante y tiempo-invariante. En  $X_{i,t}$  incluimos determinantes tales como ingreso y población del país socio, tipos de cambio real bilateral y un coeficiente de especialización (CE) que mide similitudes en canastas de exportaciones.<sup>53</sup> También incorporamos características geográficas y culturales tales como distancia, contigüidad y la presencia de un idioma común en  $M_{i,t}$ , y efectos fijos de periodo ( $\alpha_t$ ) (se detallan definiciones y fuentes de las variables a continuación). Por ende, calculamos que:

$$EM_{i,t} = X_{i,t}\beta + M_{i,t}\theta + \alpha_t + \varepsilon \quad (1)$$

A esta especificación relativamente estándar, agregamos una variable ficticia por ser estado parte de MERCOSUR para comprobar su impacto sobre la diversificación del comercio. La Tabla A4.1 presenta resultados en los que se mide el margen extensivo como la participación de las exportaciones constituidas por productos que no fueron comerciados en el primer periodo (1989-1991). La primera columna incluye las siguientes covariantes: ingreso, población, tipos de cambio real bilateral, coeficiente de especialización, y efectos fijos de periodo. Los resultados indican que grandes márgenes extensivos se correlacionan con exportaciones a países más pequeños. También, tal como esperado, el CE ejerce un efecto negativo sobre los márgenes extensivos, por ende, cuánto más similares sean las estructuras de exportación de los países socios, las exportaciones del Paraguay se vuelven menos diversificadas. Tal como descrito arriba, los efectos fijos de periodo reflejan la tendencia general de un margen crecientemente extensivo. Siguiendo la literatura comercial (gravedad) en la columna (2) incluimos algunas características geográficas y culturales que podrían reflejar la evolución del margen extensivo. Los resultados indican que el margen extensivo es mayor para países más distantes.

Las columnas 3 y 4 incorporan una variable ficticia de MERCOSUR. La columna 3 muestra que el margen extensivo de Paraguay es menor respecto de países miembros de MERCOSUR comparado con países que no lo son. La columna 4 extiende el análisis para incorporar efectos diferenciados de MERCOSUR con el transcurso del tiempo, e indica que MERCOSUR parece haber contribuido a aumentar el margen extensivo

---

<sup>52</sup> Utilizamos periodos de 3 años empezando en 1989.

<sup>53</sup> El Coeficiente de Especialización (CE) compara la estructura de exportación de Paraguay con sus socios comerciales. El índice varía entre 0 y 1, con 1 indicando que ambos países cuentan con la misma estructura de exportaciones. Utilizamos el índice para captar la idea de que cuando dos países cuentan con estructuras de exportaciones similares, la competencia comercial es más probable y por lo tanto es menos probable observar diversificación comercial.

solamente en el periodo justo antes de su creación (1989-1991). Los resultados sugieren que después de su conformación MERCOSUR ejerció un impacto negativo sobre la participación de productos recientemente comerciados. La columna 5 incluye efectos fijos de socio comercial en la regresión; el ingreso ya no es significativo, pero el impacto de MERCOSUR sigue básicamente sin cambio, sólo se reduce el efecto positivo de MERCOSUR observado en el periodo inicial.

**Tabla A4.1. Determinantes del Margen Extensivo de Paraguay**

<i>Variable dependiente: Participación de productos no comerciados inicialmente</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Logaritmo PIB	-5,267*** (1,801)	-5,813*** (1,738)	-5,477*** (1,822)	-5,481*** (1,839)	-9,848 (10,275)
Logaritmo Población	0,417 (2,447)	-0,484 (2,331)	-0,457 (2,341)	-0,555 (2,363)	56,054 (40,111)
Tipo de cambio real bilateral	0,066 (2,968)	0,86 (3,511)	0,75 (3,491)	0,73 (3,542)	-1,853 (4,231)
Coefficiente de Especialización	-66,881** (27,169)	-35,254 (34,364)	-32,938 (33,634)	-26,866 (34,084)	22,931 (53,619)
Logaritmo Distancia		11,085** (5,447)	8,522 (6,598)	8,797 (6,683)	
Contiguo		9,95 (9,385)	14,826** (7,403)	11,791 (7,187)	
Idioma común		3,117 (5,670)	1,507 (6,016)	1,859 (6,043)	
MERCOSUR			-14,953* (8,597)	20,898** (8,081)	13,435** (6,248)
MERCOSUR*(1992-1994)				-30,352*** (6,183)	-31,108*** (6,697)
MERCOSUR*(1995-1997)				-19,826*** (7,321)	-19,501** (8,259)
MERCOSUR*(1998-2000)				-44,420*** (6,428)	-42,523*** (7,720)
MERCOSUR*(2001-2003)				-54,937*** (8,598)	-54,840*** (9,891)
MERCOSUR*(2004-2006)				-46,323*** (9,408)	-48,089*** (10,933)
1992-1994	38,327*** (5,044)	37,814*** (5,102)	37,920*** (5,108)	38,561*** (5,307)	34,884*** (6,800)
1995-1997	40,196*** (4,510)	40,130*** (4,548)	40,173*** (4,556)	40,352*** (4,747)	34,703*** (7,321)
1998-2000	62,627*** (4,566)	62,790*** (4,656)	62,864*** (4,647)	64,272*** (4,769)	55,057*** (7,853)
2001-2003	72,092*** (4,546)	72,478*** (4,593)	72,678*** (4,561)	74,735*** (4,575)	61,238*** (9,131)
2004-2006	74,827*** (4,367)	75,406*** (4,453)	75,526*** (4,424)	77,136*** (4,528)	63,579*** (11,117)
Constante	31,360*** (7,240)	-69,464 (52,415)	-47,764 (61,298)	-51,871 (62,086)	-110,307 (114,464)
Observaciones	372	372	372	372	372
R al cuadrado	0,473	0,488	0,49	0,498	0,575
F-estadística	43,25	35,85	41,8	-	31,11
Efectos Fijos de País	No	No	No	No	Sí

*Incluye 73 países. \* significativo a 10% \*\* significativo a 5%; \*\*\* significativo a 1%. Errores estándar robustos en paréntesis.*

Se obtienen resultados similares para estimaciones utilizando medidas menos restrictivas del margen extensivo. La Tabla A4.2 presenta resultados en los que se mide el margen

extensivo como la participación de las exportaciones representadas constituidas por el conjunto de 1%, 10%, 25% y 50% de productos menos comerciados en el primer periodo (1989-1991). Tal como en estimaciones previas, no parece haber evidencia de un efecto positivo del MERCOSUR en las nuevas actividades de exportación, antes bien una correlación negativa, particularmente en los últimos años.

**Tabla A4.2 Determinantes del Margen Extensivo de Paraguay (Segunda Estimación)**

<i>Variable dependiente: Participación de</i>	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Productos Menos Comerciados</i>	1% Menor	10% Menor	25% Menor	50% Menor
Logaritmo PIB	-3,713** (1,851)	-1,063 (1,800)	0,861 (1,830)	2,359 (1,746)
Logaritmo Población	-1,926 (2,219)	-1,261 (2,071)	-1,872 (2,153)	-3,028 (2,043)
Tipo de cambio real bilateral	0,707 (3,153)	0,466 (3,251)	-0,087 (3,035)	-0,735 (3,350)
Coefficiente de Especialización	-23,344 (32,682)	-29,373 (33,211)	-25,664 (31,565)	-14,673 (32,764)
Logaritmo Distancia	5,715 (6,323)	-4,653 (5,153)	-7,286 (5,410)	-5,357 (5,316)
Contiguo	13,075* (7,507)	18,735** (7,311)	16,327** (7,038)	12,776 (8,915)
Idioma Común	-0,166 (5,567)	-6,158 (5,182)	-2,772 (5,092)	1,227 (6,131)
MERCOSUR*(1989-1991)	13,451 (8,193)	-9,599 (8,334)	-6,644 (7,765)	8,996 (8,200)
MERCOSUR*(1992-1994)	-23,144*** (6,915)	-6,073 (6,324)	-12,221* (6,281)	-24,160*** (8,636)
MERCOSUR*(1995-1997)	-10,739 (9,090)	10,72 (9,248)	3,375 (7,109)	-12,411* (6,584)
MERCOSUR*(1998-2000)	-40,716*** (5,965)	-23,100** (9,110)	-12,475** (5,403)	-19,001** (7,706)
MERCOSUR*(2001-2003)	-47,727*** (9,463)	-21,115* (12,450)	-15,943* (8,285)	-18,730*** (6,501)
MERCOSUR*(2004-2006)	-34,529*** (11,690)	-15,246 (12,293)	-11,592 (9,595)	-13,589* (7,494)
Constante	-27,767 (57,605)	58,964 (47,165)	80,113 (49,079)	66,027 (48,163)
Observaciones	372	372	372	372
R-al cuadrado	0,515	0,504	0,472	0,459

*Efectos fijos de año no reportados. Incluye 73 países. \* significativo al 10% \*\* significativo al 5%; \*\*\* Significativo al 1%. Errores estándar robustos en paréntesis.*

Si bien estos resultados deberían ser vistos con precaución, dado que no se ha desarrollado ningún modelo formal relacionado con las determinantes de márgenes extensivos, las estimaciones reportadas aquí describen los efectos posibles de la membresía de Paraguay en MERCOSUR en la diversificación de las exportaciones.

**Anexo 5**  
**Agentes Principales en el Comercio Internacional**

<b>Sector</b>	<b>Función</b>	<b>Agentes</b>
<b>Sector comercial</b>	Agentes de Exportación e Importación	Empresas grandes Pequeñas y medianas empresas Cámaras y Uniones Comerciales
<b>Transporte e infraestructura</b>	Movimiento de carga Servicios de carga y descarga Almacenaje en puertos y aeropuertos	Transporte terrestre Compañías navieras de cabotaje y fluviales Líneas aéreas Ferrovías Operadores de transporte multimodal Operadores portuarios
<b>Servicios</b>	Prestar servicios de valor agregado directamente para flete y a otros proveedores en puntos diferentes de la cadena logística	Agentes de flete Expedidores de carga Despachantes de aduana Servicios de distribución Consolidadores y Desconsolidadores Depósitos Servicios de embalaje
<b>Prestadores de servicios de seguros y financieros</b>	Prestación de servicios financieros y de seguros	Aseguradoras Bancos Bancos de desarrollo
<b>Entidades gubernamentales y reguladoras</b>	Agencias del gobierno pertinentes que ejercen autoridad y control	Dirección de Marina Mercante Administración Nacional de Navegación y Puertos Dirección General de Aduanas Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal y de Semillas Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Animal Ministerio de Industria y Comercio Dirección Nacional de Transporte Entes reguladores extranjeros

Fuente: USAID (2006)