

Documento de Trabajo No. 78

**El comercio exterior de bienes
industriales del Paraguay ante
el desafío del MERCOSUR
Análisis y propuestas**

Hugo Nochteff *

* Investigador del CONICET (Argentina), Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

BASE Investigaciones Sociales
Asunción, Paraguay
Marzo, 1996



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - baseis@baseis.org.py

Contenido

Introducción.....	3
1. El comercio exterior del Paraguay. Comportamiento reciente y tendencias Principales.....	4
1.1 Comportamiento de la balanza comercial.....	4
1.2 Las exportaciones del Paraguay.....	5
1.3 Estructura y comportamiento de las importaciones.....	6
1.4 Desempeño exportador del Paraguay. Comparación con los países del MERCOSUR y de la ALADI.....	7
1.5 El comercio exterior paraguayo y el MERCOSUR.....	8
2. Algunos lineamientos generales para una política de exportaciones.....	11
2.1 Asimetría de los tipos de cambio y sesgo antiexportador.....	11
2.2 La situación del Paraguay. Mercado interno y mercados externos.....	12
2.3 Instrumentos de promoción. Un menú basado en la experiencia de las economías orientadas a las exportaciones.....	15
3. Volatilidad cambiaria y mecanismos equilibradores del comercio.....	23
4. Impacto de las política comerciales sobre un sector de actividad y posibilidades de respuesta. Turismo de compra. MERCOSUR y exportación de electrónica. .	28
4.1 El turismo de compra.....	28
4.2 Algunas características de la industria de bienes de consumo Electrónicos.....	30
4.3 Oportunidades y dificultades para el Paraguay. Una aproximación.....	32

Introducción

El tema de este trabajo es el comercio exterior del Paraguay ante el desafío del MERCOSUR, con especial referencia a las exportaciones de bienes industriales. Dentro de la amplitud de dicho tema, y de los muy diversos enfoques posibles del mismo, se ha optado por concentrar el esfuerzo analítico y propositivo en algunas cuestiones que -durante las entrevistas mantenidas con funcionarios gubernamentales, empresarios privados y expertos- surgieron como de cierta importancia y urgencia. Dado el carácter de esta labor, se priorizó la búsqueda de lineamientos para la acción sobre los aspectos analíticos, los cuales, sin embargo, resultan indispensables.

En función de lo dicho, el primer capítulo de este trabajo se dedica al análisis del comportamiento del comercio exterior paraguayo, y especialmente del desempeño comparado con, y en relación al MERCOSUR. En el segundo, se detallan y sugieren estrategias, medidas e instituciones para la promoción de las exportaciones industriales, en base a las que han tenido éxito en los países exportadores más dinámicos de industrialización tardía. Algunas de las mismas ya tienen diversos grados de avance en Paraguay, en cuyo caso sólo se proponen, si caben, mejoras o sugerencias. Dados los graves problemas que se originan en la volatilidad cambiaria, en el siguiente capítulo se propone un mecanismo equilibrador del comercio, aplicable tanto en general como para el MERCOSUR. Por último, el cuarto capítulo procura ofrecer una sugerencia de solución parcial al problema del efecto del MERCOSUR sobre una de las actividades más importantes para el ingreso de divisas y la ocupación de mano de obra en el Paraguay, que es el denominado "turismo de compra". Como se dijo anteriormente, la selección de los temas se hizo en función de las inquietudes detectadas, por lo que se ha sacrificado la unidad y continuidad del texto a lo que se juzgó como relevancia práctica de las cuestiones. Debido a ello, en cada capítulo se expone el análisis y las recomendaciones sobre el tema de la misma, lo que hace innecesario repetir las conclusiones al final del trabajo.

1. El comercio exterior del Paraguay. Comportamiento reciente y tendencias principales.

1.1 Comportamiento de la balanza comercial

Entre 1985 y 1989 se produjo un fuerte crecimiento de las exportaciones registradas¹ por el Banco Central del Paraguay, que fue seguido de una caída que, sin embargo, coloca tanto a las exportaciones de 1991 como a las de los primeros siete meses de 1992 en niveles muy superiores a los que se verifican antes de 1989. Es razonable suponer que la caída que se observa a partir de este último año está vinculada, entre otros factores -como los climáticos-, a la disminución del tipo de cambio real para los exportadores paraguayos. En efecto, de acuerdo al Banco Central del Paraguay, el tipo de cambio efectivo real entre Julio-Agosto de 1989 y el mismo período de 1992 había disminuido² frente al Cruzeiro, al dólar, al Marco, y al Yen. Los exportadores paraguayos sólo habían mejorado su posición en el mercado argentino, ya que su tipo de cambio efectivo en relación al peso se había incrementado un 7,2%. No obstante, tomando una canasta que incluye a las cinco monedas el impacto negativo de la variación de la paridad sobre las posibilidades de competir era del 9,0%³.

Este comportamiento del tipo de cambio parece haber sido, como es razonable suponer, un factor importante -aunque no único- en la determinación del nivel de importaciones. En efecto, entre 1985 y 1989 éstas crecen a una tasa promedio anual acumulativa (en adelante p.a.a.) del 10,9%, mientras que las exportaciones lo hacen al 35,1% p.a.a. Si proyectamos linealmente el comercio de los primeros siete meses de 1992 para obtener una cifra anual, obtendremos para ese año exportaciones por valor de aproximadamente 720 millones de dólares (algo inferiores a las de 1991), e importaciones de en torno de 1140 miles de la misma moneda (22% inferiores a las de año anterior). En ese caso, en el período 1989-1992 las exportaciones habían disminuido al 11,9% p.a.a, y las importaciones crecido al 14,5% p.a.a.

Este comportamiento de las exportaciones e importaciones se refleja nítidamente en el balance comercial. Mientras entre 1985 y 1989 se pasa de 197,6 millones de dólares de déficit a 249,7 millones de superávit, a pesar de la alta tasa de crecimiento de las importaciones, entre 1989 y 1992 la tendencia se revierte, desde el superávit señalado hasta un déficit (proyectado linealmente en base a los primeros siete meses) de más de 420 millones. Este comportamiento, como ya se sugirió, parece explicado, al menos en parte, por el cambio de paridad, y -en principio- parece seguir el patrón verificado en algunos otros países latinoamericanos en los últimos años, en la medida en que

¹ Diversas fuentes coinciden en señalar que, antes de la Nueva Política Económica, los porcentajes de evasión eran significativamente más altos en el Paraguay que en otros países, y que tanto las exportaciones como las importaciones no registradas tenían un peso considerable, el cual ha tendido a disminuir a medida que el saneamiento fiscal e impositivo avanza, y se mejoran los sistemas de registro estadístico. Dado que no ha sido posible estimar el comercio exterior no registrado, en este trabajo, salvo cuando se aclare lo contrario, se utilizarán los datos correspondientes exclusivamente al registrado.

² En adelante se hablará de disminución o caída o reducción del tipo de cambio para referirse a la apreciación del guaraní, siguiendo el criterio del Banco Central del Paraguay. En consecuencia, una caída del tipo de cambio, en estos términos, afecta negativamente la competitividad de la producción paraguaya.

³ Ver Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Balanza de Pagos y Area Externa, División de Balanza de Pagos; "Comportamiento del Tipo de Cambio Real Efectivo y Bilateral, Agosto de 1992", Asunción, 9 de Setiembre de 1992.

los cambios de comportamiento de la cuenta de capital afectan negativamente el del componente de mercancías de la cuenta corriente. Ello se vería confirmado en parte por lo sucedido con ciertos servicios reales, por cuanto los ingresos por turismo (excluido el de compra, para el cual no se tienen datos históricos) tienden a estancarse en los últimos años, hecho consistente con el incremento de precios de los no transables asociado a las apreciaciones cambiarias.

En conclusión, a un primer nivel agregado, y más allá de la evolución de los saldos comerciales, parece existir una cierta tendencia a la apreciación que disminuye el tipo de cambio efectivo real de los exportadores, con un impacto negativo sobre el dinamismo exportador que se había registrado en el período 1985-1989.

1.2 Las exportaciones del Paraguay

El fenómeno más notorio que se observa al analizar las exportaciones del Paraguay por grupos de productos es su fuerte concentración en algunos pocos rubros (ver Cuadros 1 y 2). En efecto, en 1985, las ventas externas de algodón y las de semillas de soja explicaban el 79.8% del total (46,7% y 33,1%, respectivamente). El tercer rubro en importancia, maderas y manufacturas, participaba en un 3,2% en el total, o sea en una proporción incomparablemente menor que los dos primeros. En orden decreciente, le seguían las tortas y expellers (2,1%), el tabaco (2,0%), el aceite de tung (1,9%), los otros aceites (1,9%), y los aceites esenciales (1,8%). Si se agrupa el conjunto de aceites (de coco, de tung, y otros), sin incluir a los esenciales, por sus características específicas, se observa que reúnen el 4,5%, superando a maderas y sus manufacturas. En conjunto esta estructura muestra una capacidad exportadora limitada a bienes primarios, y de una gran fragilidad, debida a la dependencia de dos productos cuya cotización internacional puede determinar el comportamiento del sector externo paraguayo y, en consecuencia -salvo por los movimientos de capital- el nivel de demanda agregada.

La evolución en el período 1985-1992 (ver nuevamente Cuadros 1 y 2) es levemente favorable en los dos sentidos señalados en el párrafo anterior, aunque tiende a corroborar las conclusiones señaladas. Por una parte, la participación del algodón, si bien con oscilaciones, es siempre inferior a la del primer año del período, y en 1992 alcanza al 37.7%. El comportamiento de las exportaciones de semillas de soja es distinto, ya que su participación crece entre 1985 y 1989, período en el cual explica una parte significativa del incremento de las exportaciones totales, para caer posteriormente. Por una parte, entonces, la estructura en 1992 es menos concentrada -los dos principales rubros explican el 64,4% del total- y en ese sentido menos vulnerable que en 1985. Por la otra, sin embargo, el comportamiento del período muestra la vulnerabilidad señalada, en tanto la caída de las exportaciones en sólo un rubro -semillas de soja- entre 1989 y 1991 es equivalente al 82,9% de la reducción de las exportaciones totales entre los mismos años -225,8 frente a 272,3 millones de dólares, respectivamente (ver Cuadro 1)-. El tercer rubro en importancia sigue siendo madera y sus manufacturas, cuya participación se duplica (del 3,2% al 6,6%), debido a un crecimiento del 28,8% p.a.a. de los montos exportados. A su vez, las carnes elaboradas (5,2%) desplazan del cuarto puesto a las tortas y expellers (4,6%), y los rubros otros productos industriales y cueros ocupan el quinto y sexto puesto con participaciones del 4,8% y 4,6%, desplazando al tabaco y a los aceites (tomados separadamente). Lo importante es que en estos casos el desplazamiento no supone -en general- caída del rubro desplazado, sino mayor dinamismo del que lo desplaza. En el

mismo sentido, cabe observar dos hechos: a) que mientras en 1985 sólo cuatro rubros explicaban más del 2% de las exportaciones, en 1992 ello ocurría con nueve rubros; y b) que -si se excluyen al algodón y a las semillas de soja- los rubros cuya participación es mayor que el 2% explicaban en 1985 el 5,3% de las exportaciones, y en 1992 el 32,9%, o sea seis veces más. Ello no se debe sólo a la caída de las exportaciones de los dos rubros principales, ya que las exportaciones en 1992 (proyectadas tal como se vio en el acápite anterior) son un 136,7% mayores que las de 1985. A su vez, el crecimiento del rubro otros productos industriales, que alcanza a casi 17 veces entre los años extremos (aunque partiendo de un monto muy reducido), así como el de otros rubros (carne elaborada, madera y sus manufacturas) indica un proceso, si bien muy incipiente, de exportación de fases de mayor valor agregado que las que predominaban hasta 1985.

En síntesis, este primer análisis general de las exportaciones del Paraguay muestra una situación de alta vulnerabilidad y un escaso nivel de industrialización de los productos que se exportan pero, a la vez, una evolución aún insuficiente, pero considerablemente dinámica, hacia un perfil de ventas externas más diversificadas y con mayor valor agregado.

1.3 Estructura y comportamiento de las importaciones

Tal como suele corresponder a una estructura de exportaciones dominada por los productos primarios, la de importaciones está compuesta fundamentalmente por bienes industriales (ver Cuadros No 3 y 4). En efecto, aún cuando se supusiera (lo que no es cierto) que los rubros de importación de sustancias alimenticias, bebidas y tabacos, y combustibles y lubricantes estuviesen compuestas por productos primarios, el 74,2% de las importaciones del Paraguay en 1992 corresponderían a bienes industriales. Si se supone, en una estimación muy conservadora, que sólo el 50% de esos rubros está formado por manufacturas, la participación de los bienes secundarios alcanzaría al 87,1%. En definitiva, la estructura de las importaciones, como la de las exportaciones, no sólo son consistentes con un grado de industrialización incipiente, sino también con un tipo de industrialización orientada al mercado interno, en coincidencia con lo observado durante la misión y los análisis de otros informes de la misma.

En lo que respecta a la evolución de la estructura de las importaciones entre 1985 y 1992, el comportamiento es más ambiguo que el de las exportaciones, en tanto no refleja por sí mismo una transformación semejante a la que se observa a través de las exportaciones.

En efecto, por una parte, aparecen signos positivos, en tanto la participación de los elementos de transporte y sus accesorios crece del 6,9% al 14,1% entre los años extremos de la serie, y la de aparatos, maquinarias y motores del 23,0% al 26,0%. Si bien es difícil determinar qué proporción del primer rubro pasa a formar parte del acervo de capital, es sin duda positivo que el segundo rubro aumente su participación -ya alta-, especialmente teniendo en cuenta que ello significa un crecimiento en montos absolutos -a dólares corrientes- del orden del 155% respecto de 1985. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en los primeros siete meses del año 1992 la participación de este rubro es menor que en los tres años anteriores (coincidiendo con la caída de las exportaciones y probablemente, con una disminución de los incentivos a la inversión).

Sin embargo, y en sentido contrario a lo anterior, aparecen una serie de indicadores en principio negativos. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: el aumento de la participación de bebidas y tabacos, que pasa del 5,7% al 10,8%; la reducción de la importación de implementos agrícolas y sus accesorios en el contexto de una producción interna escasa en relación a las potencialidades del sector agropecuario paraguayo; y el aumento de la contribución de textiles y sus manufacturas, rubro en el que el Paraguay tiene ventajas comparativas y en el que ha diseñado un plan de desarrollo que se analiza en otro informe de esta misión.

A pesar de lo dicho, es conveniente señalar que los crecimientos absolutos de las importaciones que se verifican en el período 1985-1992, en conjunto, podrían constituir un indicador de una demanda sostenida no sólo de bienes finales sino también de intermedios y de capital para la industria y otras actividades. En este sentido, el crecimiento de las importaciones de hierro y sus manufacturas, de metales ordinarios y sus manufacturas, y de productos químicos y farmacéuticos muestran sin duda un importante incremento de la actividad industrial en los últimos siete años, incremento que -sin embargo- no parece reflejarse en un mejor comportamiento del saldo comercial y sólo parcialmente en el desempeño exportador. Es por ello que parece aconsejable analizar este último tema con mayor detalle.

1.4 Desempeño exportador del Paraguay. Comparación con los países del MERCOSUR y de la ALADI.

En el primer acápite de esta sección se analizó la estructura de las exportaciones del Paraguay según los principales rubros que las componen, así como su evolución reciente. En los próximos párrafos se profundizará ese análisis, pero para un período más extendido, comparando el trienio 1980-1982 con el trienio 1986-89, atendiendo al desempeño exportador del país en relación con el de los que forman el MERCOSUR (incluido el mismo Paraguay) y con el de los que forman la ALADI, y trabajando con dólares constantes (ver Cuadros 5 y 6)⁴.

El desempeño exportador global del Paraguay en el período presenta un doble contraste. En efecto, el crecimiento del 18,9% en el período -en dólares constantes- es por una parte muy inferior al que sugiere el dinamismo en dólares corrientes que ya se analizó y, por otra, es sustancialmente inferior tanto al de los países del MERCOSUR (31,3%) como al de los de la ALADI (38,6%). Ello determina que la participación de las exportaciones del Paraguay en las del MERCOSUR y en las de la ALADI se haya reducido un 9,5% y un 14,2% respectivamente.

Todo indica que las principales causas del menor dinamismo exportador del Paraguay son dos. En primer lugar, un peor desempeño generalizado, ya que de las ocho secciones CUCI, sólo en cuatro de ellas sus exportaciones crecieron más que las de los países del MERCOSUR o los de la ALADI. De estas secciones, dos (combustibles y lubricantes) no puede tomarse realmente en cuenta, por cuanto si bien el crecimiento es grande, el monto total no supera los 100.000 dólares. A su vez, si bien en otra (otros artículos manufacturados) el incremento es muy significativo, el monto es

⁴ Cabe señalar que las comparaciones algo serán más favorables al Paraguay que si se tomasen años posteriores, debido a que las exportaciones del país alcanzaron su pico en dicho año, lo que ocurre con algunos de los demás, pero no con todos. No obstante, la única fuente existente para hacer esta comparación en base a los datos de los países de la OECD no incluye tales años.

reducido (4,67 millones de dólares en el segundo trienio, después de un crecimiento del 1182%) y la participación es del 0,2% en el MERCOSUR y del 0,1% en la ALADI, siendo la participación global del Paraguay (en el segundo trienio) del 1,2% y del 0,6%, respectivamente.

En segundo lugar, las secciones CUCI en las que el crecimiento de las exportaciones del Paraguay es mayor que el de las de MERCOSUR y las de ALADI son las de alimentos (164%, 34,2% y 61,5%, respectivamente) y materiales crudos no comestibles (13,3%, 7,9% y 3,9%). En contraste con ello, las secciones en que la diferencia de desempeño es mayor en contra del Paraguay son las de productos químicos (-21,4%, 58,1%, y 61,7%), grasas y aceites vegetales (-20,4, 38,5%, y 37,1%) -en este punto cabe recordar que las semillas de soja son una de las dos principales exportaciones del Paraguay-, maquinaria y equipo (-5,3%, 4,7%, y 56,8%), y productos manufacturados clasificados según material (25,6%, 77,8%, y 45,5%). Incluso dejando de lado la comparación con el MERCOSUR y la ALADI, cabe destacar que cuatro de los cinco rubros en los que las exportaciones en dólares constantes del Paraguay decrecen entre los trienios 1980-1982 y 1986-1989, son -con una sola excepción- los de mayor valor agregado y/o grado de industrialización en la clasificación CUCI (aceites y grasas vegetales y animales; productos químicos; productos manufacturados clasificados según material, y maquinaria y equipo). El único rubro manufacturero en el que el crecimiento es decididamente dinámico es el de la sección otros artículos manufacturados, que reflejaría las transformaciones en la estructura productiva del Paraguay.

No obstante, el contraste, ya señalado, entre la importancia y crecimiento de las exportaciones de semillas de soja (ver Cuadro 1) y el bajo desempeño en la sección aceites y grasas vegetales y animales muestra un problema ampliamente extendido, tanto en la industria como en el comercio exterior paraguayo: la dificultad para avanzar desde la producción y/o exportación de materias primas hacia las de los productos que se elaboran con ella. Dado que los problemas sectoriales se tratan en otro informe de esta misión, no cabe analizarlos en estas páginas, aunque sí destacar su importancia para la evolución del comercio exterior del Paraguay.

En conclusión, la estructura analizada precedentemente, en la que la exportación se base en materias primas y la industria se orienta al mercado interno, no sólo determina un desempeño global del comercio exterior menos dinámico, sino también un desfase creciente entre el esfuerzo exportador y el ingreso obtenido, que se expresa en la diferencia entre el desempeño exportador medido en dólares corrientes y en dólares constantes. La solución de este problema, común a muchos países de menor desarrollo relativo, requiere -como lo muestra la experiencia de los países del Sudeste Asiático- no sólo un proceso de creciente industrialización, sino un sistema de promoción de las exportaciones manufactureras que las impulse hacia los mercados externos.

1.5 El comercio exterior paraguayo y el MERCOSUR

El análisis hecho en los acápites anteriores lleva a pensar que el Paraguay enfrentará serios problemas comerciales dentro del MERCOSUR, si las tendencias históricas no se revierten. Por ello, parece conveniente precisar las características y la evolución de los flujos comerciales aludidos.

En primer lugar, la participación del Paraguay en las exportaciones del conjunto de los cuatro países miembros del MERCOSUR, como se sugirió en el acápite anterior, es baja y

decreciente, y depende de su inserción en los mercados como productor de materias primas. En efecto, como puede verse en el Cuadro 6, dicha participación, que en el trienio 1980-1982 era del 1,2%, pasó en el trienio 1986-1989 al 1,1%, con una caída del 9,5%. Al respecto, cabe destacar que la contribución del Paraguay a las ventas externas de los cuatro países es de menos de la mitad que su participación en la población de los mismos (2,3%). Por otra parte, como ya se sugirió, esa contribución es alta en bienes de bajo valor agregado y grado de industrialización. Así, las secciones CUCI en la que la participación del Paraguay es más alta que su participación promedio (en el trienio 1986-1989) son las de materiales crudos no comestibles (5,1%), y bebidas y tabacos (1,3%). Inversamente, es menor a la mitad del promedio (o sea, al 0,5%) en productos químicos, productos manufacturados clasificados según material, maquinaria y equipo, y otros artículos manufacturados (también lo es en combustibles y lubricantes, pero, como ya se comentó, en este caso los datos no son significativos). Adicionalmente, la participación no sólo es baja sino decreciente en todos esos rubros menos uno (otros artículos manufacturados), así como en aceites y grasas vegetales, donde la participación es cercana al promedio (1,0%), y en la que el país dispone de ventajas comparativas naturales, como ya se observó en el acápite anterior.

Los diversos análisis hechos en las páginas precedentes sobre el desempeño comercial externo del Paraguay llevan a que la situación histórica del país en relación con los que forman MERCOSUR (en adelante, MERCOSUR) haya sido comercialmente frágil y, en cierto sentido, comprometida. Ello se ve confirmado analizando el comercio intra-subregional (ver Cuadro 7). En 1991, el 35,1% de las exportaciones del Paraguay se dirigían al MERCOSUR, mientras que Argentina y Brasil dependían del MERCOSUR para sus ventas externas en una proporción muy inferior (17,1% y 7,3% respectivamente). Esto es propio de una economía de menores dimensiones (de hecho el compromiso del Uruguay es levemente mayor), y por otra parte es deseable que el MERCOSUR desvíe comercio hacia los países miembros. Sin embargo, la diferencia en el grado de "dependencia" respecto del mercado es muy grande, y -teniendo en cuenta el desempeño exportador del Paraguay- refleja una situación de fragilidad relativa. Ello es más claro aún si se observa que, mientras las exportaciones paraguayas dependen de los mercados de Argentina y Brasil en un 6,1% y un 27,5%, respectivamente, Paraguay es el comprador de sólo el 1,3% de las ventas externas paraguayas, y Brasil del 1,6%. En resumen, estas relaciones, por otra parte razonables, muestran un grado de dependencia de las exportaciones del Paraguay consistente con sus problemas de desempeño y estructura. Desde el punto de vista de las negociaciones comerciales al interior del MERCOSUR, estas relaciones plantean potenciales problemas de negociación que se agregan a las diferencias en el tamaño de las economías y el grado de desarrollo.

Las diversidades de desempeño exportador ya analizadas se expresan nítidamente en los resultados de la balanza comercial del Paraguay con el resto del MERCOSUR, y fundamentalmente con Argentina y Brasil (ver Cuadro 8). En 1985, el déficit comercial del Paraguay con Argentina era de 56 millones de dólares, y equivalía al 18,4% de las exportaciones del país. La situación con Brasil era mucho más seria, ya que el déficit alcanzaba a 242 millones, o -en términos porcentuales- al 79,6% de las ventas externas. En conjunto, el saldo negativo con los países del MERCOSUR (siendo neutro con Uruguay) era de 298 millones de dólares (casi igual al total de exportaciones). En 1991 la situación había mejorado muy sensiblemente, pero aún era fuertemente deficitaria (salvo con Uruguay, con el cual el saldo era muy levemente positivo). En efecto, el déficit con el MERCOSUR había crecido a 395 millones de dólares, pero -debido al incremento de las exportaciones- equivalía al 53,6% de las ventas al exterior, proporción muy inferior a la de 1985, pero aún muy alta. Dentro

del MERCOSUR, la situación con Brasil había mejorado respecto de la que se registraba con la Argentina. En efecto, mientras en el primer caso el déficit había crecido un 19,0% en términos absolutos y se había reducido un 50,9% en términos de porcentaje de las exportaciones, el saldo negativo con la Argentina se había incrementado un 92,9% y había decrecido un 20,1% como porcentaje de las ventas externas. En conclusión, aunque la situación mejoró entre 1985 y 1991 en términos de balance comercial con las dos economías más grandes del MERCOSUR, sigue siendo fuertemente negativa.

En conclusión, los distintos análisis realizados en esta primera sección muestran que si bien en los últimos años se registraron transformaciones claramente positivas que se reflejan en el comportamiento del comercio exterior del Paraguay, el desempeño del mismo, comparado con el conjunto de los países de la ALADI, y especialmente del MERCOSUR debería mejorar sustancialmente para desarrollar la exportación de bienes industriales, mejorar la balanza comercial en general y la balanza dentro del MERCOSUR en particular, y fortalecer la posición del país dentro de ese mercado, tanto más cuanto las barreras al comercio al interior de mismo se reducirán progresivamente.

En el siguiente capítulo de este informe se analizarán los lineamientos de las políticas de comercio exterior propiamente dichas, y -en general- de las de promoción de exportaciones.

2. Algunos lineamientos generales para una política de exportaciones

2.1 Asimetría de los tipos de cambio y sesgo antiexportador

Uno de los problemas más serios de las economías de la región ha sido -y en muchos de los países continúa siéndolo- el sesgo antiexportador de las políticas comerciales, cambiarias y financieras, propio de la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Dicho sesgo está determinado fundamental, aunque no únicamente, por la asimetría entre los tipos de cambio efectivos para importación y exportación de bienes industriales.

La causa más importante de este sesgo ha sido la diferencia entre los aranceles de importación y los reembolsos u otros estímulos a la exportación, que forman, conjuntamente con el tipo de cambio nominal, los tipos de cambio efectivos para la sustitución de importaciones y para la actividad exportadora, respectivamente⁵. En este sentido, se suele observar que, si una firma o rama ve encarecidos sus insumos por aranceles, está en desventaja respecto de un exportador de otro país que opere en condiciones de libre comercio.

Para que esa desventaja desaparezca, deben eliminarse los aranceles mencionados, llegando a lo que se denomina habitualmente "régimen de neutralidad". Sin embargo, si a esa misma firma o sector se le otorga un arancel que le permita compensar el encarecimiento de sus insumos, podrá competir en el mercado interno frente a las ventas de un exportador de otro país que actúa en condiciones de libre comercio, pero no podrá hacer lo mismo en los mercados externos. Para conseguir que compita tanto en su propio mercado como en otros, en las mismas condiciones que un productor que opera en condiciones de libre comercio, debe establecerse lo que habitualmente se denomina "régimen de neutralidad ampliada".

En un régimen de ese tipo todo encarecimiento de la importación de un bien inducido por la política comercial (o fiscal) debe ser compensado completamente por el sistema de promoción de exportaciones, entendiéndose por tal todo el conjunto de medidas orientadas directa o indirectamente a disminuir los costos o aumentar el tipo de cambio de las exportaciones. O sea, todos los instrumentos que incrementen el tipo de cambio efectivo real de las ventas al exterior (por ejemplo, en el caso del Paraguay, desde el reintegro del IVA y otras medidas contenidas en la Ley 90/90 y la reforma tributaria hasta la actividad de PRO-PARAGUAY).

En resumen, para conseguir un régimen de neutralidad ampliada, y eliminar el sesgo antiexportador generado por la protección al mercado interno sesgo antiexportador, es necesario que el tipo de cambio efectivo pagado por el importador de un bien (incluyendo las tarifas, las tasas, los costos financieros, etc.) sea igual al que recibe el exportador de un bien equivalente.

⁵ En realidad, algunos consideran que el principal sesgo antiexportador es el que proviene de la diferencia entre el tipo de cambio adecuado para los sectores de mayor productividad relativa -los de mayores ventajas comparativas- y el resto. De cualquier modo, aún en ese caso, queda la disyuntiva de elevar o no los tipos de cambio efectivos para la importación -mediante aranceles, etc.- de los sectores de menor productividad. Si se lo hace, se vuelve a las dos opciones planteadas: o se fijan para esos productos tipos de cambio efectivos de exportación iguales a los de importación, o se crea un sesgo antiexportador. La discusión sobre los efectos de distribución y subsidios que cada una de estas alternativas plantea son objeto de una discusión aún abierta, que no es posible desarrollar en este trabajo.

La industrialización de América Latina, en especial a partir de fines de la década de los años cuarenta, se desarrolló con un sistema fuertemente asimétrico de tipos de cambio efectivos. Esta es una de las características centrales del proceso sustitutivo que, salvo excepciones, orientó a la industria hacia los mercados internos. Cabe señalar que cuando un proceso de industrialización de este tipo ha avanzado, aún cuando se implemente un sistema de neutralidad ampliada, el cambio de orientación y la salida a los mercados externos de la industria no es inmediata. Ello se debe a las dificultades y los riesgos que involucra la penetración de dichos mercados externos, a los conocimientos específicos que son necesarios para operar fuera del país, y a otras cuestiones tales como el prestigio de las marcas, el cumplimiento de normas internacionales de patentes y de comercio, la necesidad de homogeneidad de los bienes, etc..

2.2 La situación del Paraguay. Mercado interno y mercados externos

En general, se considera que el Paraguay tiene la ventaja de no haber pasado por un período de sustitución de importaciones clásico, como el que transitaron los demás miembros del MERCOSUR u otros países de la región, como México, Ecuador, Perú, etc.. Siguiendo esta tesis, se suele afirmar que la industria paraguaya siempre tuvo que competir con los productos provenientes del mercado internacional, y que en consecuencia su situación no varía con el nuevo mercado común. En efecto, la afirmación de que la industria paraguaya ha operado dentro de un régimen, formal o informal, de libre comercio, sin atravesar por las fases usuales de la industrialización sustitutiva es cierta si se toma como patrón el caso de Argentina o el de Brasil (aunque este país avanzó muy rápidamente hacia un régimen de neutralidad ampliada).

Sin embargo, hay una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos que llevan a pensar que esta afirmación debe hacerse más cautelosamente, y -además- que no implica que no sean necesarias reestructuraciones, tanto de los instrumentos de comercio exterior como del sector industrial mismo para afrontar la competencia externa, especialmente en lo que se refiere a las exportaciones industriales.

En primer lugar, un rasgo que caracteriza a la mayor parte de los países exportadores de bienes industriales, especialmente a los de industrialización reciente con mercados internos chicos, es que el precio que percibe la industria por un bien determinado vendido en el mercado interno es muy similar al que percibe cuando lo vende en el mercado externo. En los exportadores con mercados externos grandes, el precio percibido en el mercado interno es a menudo algo mayor que el percibido por las exportaciones. El ejemplo típico de la primera situación es Taiwan, y el de la segunda Japón. Se entiende aquí por precio percibido al monto total por unidad, resultante de la suma del precio, más subsidios, menos impuestos. Sin embargo, debido a los subsidios directos e indirectos a la exportación, y a la diferencia entre la carga impositiva sobre las ventas internas y las externas, el precio, tanto al comercio mayorista como al consumidor interno, es en general más alto (incluyendo impuestos) que el precio al importador del país al que se destina la mercadería, y -dependiendo de la política comercial de dicho país- incluso más alto que el precio al consumidor externo final. En resumen, si bien el productor recibe el mismo precio en el mercado interno y en el externo, el consumidor paga en el mercado interno un precio mayor que el que paga el importador del exterior.

Ello no parece ocurrir en el Paraguay, donde los precios internos son bajos si se los compara con los de otros países de la subregión. En principio, esta estructura de precios mostraría que no hay un sesgo exportador suficiente para impulsar el arranque de las exportaciones industriales.

Este fenómeno es en parte explicable por cuanto el turismo de compra tiene una especial importancia en el ingreso de divisas a la economía, que no se observa en otros países de la subregión, y este tipo de turismo requiere que los precios internos sean reducidos. Sin embargo, el poder explicativo de este hecho no debe ser sobreestimado, ya que -por una parte- el grueso del turismo de compra demanda bienes no producidos en el Paraguay; y -por otra- para que el turismo de compra sea fomentado, es suficiente con que los precios sean más bajos que los de los países limítrofes, que son los principales generadores del mismo. Debido al esquema de sustitución de importaciones seguido por esos países, y a las modalidades y sectores a los que se dirigió tanto su política de sustitución como de exportación y de impuestos internos, los bienes comprados por los turistas de Brasil y Argentina tienen en sus países de origen precios muy superiores a los internacionales -aunque hayan descendido en los últimos años-. En otros términos, los precios internos del Paraguay pueden ser más bajos que los de los países limítrofes, y a la vez considerablemente más altos que los internacionales, manteniéndose así un sesgo anti-exportador.

En resumen, este hecho refuerza la presunción de que no existe un sesgo de precios -incluido impuestos- que haga especialmente atractiva la exportación. Además, debe tenerse en cuenta que - a medida que el arancel externo común del MERCOSUR se reduzca, y los aranceles intra-subregión también- los precios de mercado interno deberían descender aún más para mantener el turismo de compra. Ello significa que las utilidades y/o el volumen de esta actividad caerán, y que muy probablemente ambas se reduzcan. Mientras tanto, la necesidad de un sesgo exportador, o de un aumento del sesgo exportador, será necesaria para el incremento de las ventas industriales al exterior. En este sentido, es probable que -a medida que avance el "taxímetro" del MERCOSUR se genere un "trade-off" entre exportaciones industriales y turismo de compra. Efectivamente, si la promoción de las exportaciones demanda recursos que deben ser obtenidos en el mercado interno, ya sea por diferencias en las cargas impositivas o por asignación de precios diferenciales por parte de las mismas empresas, el precio interno de los productos que se fabrican en el Paraguay tendería a ser relativamente mayor que los de los mercados internos de los otros tres países, comparado con lo que ocurre en la actualidad. Ello perjudicaría al turismo, salvo en el caso de que todo el diferencial corresponda a impuestos de los cuales sea operativamente fácil la exención para turistas y su contralor (como por ejemplo el impuesto a las ventas)⁶.

En segundo lugar, la política arancelaria del Paraguay ha sido menos protectora que la de sus socios en el MERCOSUR, pero no puede considerársela un régimen de libre comercio que, si hubiese existido, habría hecho innecesario desarrollar un sistema de neutralidad ampliada. Efectivamente (como se ve en el Cuadro 9) hasta la reforma de 1992 el derecho de importación máximo para las mercaderías alcanzaba al 56%, siendo el de las materias primas del 7%, lo cual indica en principio la existencia de una tasa efectiva de protección muy alta. Por otra parte, en la

⁶ En una primera etapa, sin embargo, el proceso podría ser diferente. Si el arancel externo común fuese superior al arancel actual del Paraguay, los precios internos se elevarían hasta igualar -ceteris paribus- a los de los demás países del MERCOSUR. En este caso el turismo de compra tendería -como en el otro- a desaparecer. Pero, a su vez, el tipo de cambio efectivo para las exportaciones paraguayas a países no pertenecientes al MERCOSUR debería aumentar para compensar esa elevación de los precios internos, aunque ello no sería necesario en la misma medida para exportar a los países del MERCOSUR, debido a los márgenes de preferencia.

situación previa a la reforma ya se había avanzado en la liberalización del comercio, que en los años de la vieja política económica había funcionado con esquemas de tipos de cambio múltiples, depósitos previos y prohibiciones de exportación. Efectivamente, durante la década de los ochenta (ver por ejemplo la Ley 1095/84 y el Decreto 7804/85) se habían consolidado atribuciones existentes para fijar gravámenes máximos del 70%, prohibiciones de importación, etc..

En conjunto, puede afirmarse que si bien los aranceles del Paraguay fueron históricamente menores que los de Brasil y Argentina, durante la mayor parte de las últimas décadas los tipos de cambio efectivos de exportación de productos industriales fueron inferiores a los de importación. Aún si se toma en cuenta la posibilidad -común en varios países de la región- de que hubiese habido un alto nivel de evasión de los derechos de importación, la experiencia indica que el habitualmente denominado costo de evasión es superior cuanto mayor es el tributo. En definitiva, puede afirmarse que la estructura de tipos de cambio efectivos orientaba -al igual que en los países de industrialización sustitutiva clásica- a la industria hacia el mercado interno.

Recapitulando, este sesgo no se contradice con el hecho de que los precios de mercado interno sean reducidos, ya que: a) lo son especialmente en los bienes no producidos en el Paraguay; b) lo son en una medida determinada por la necesidad de mantener el influjo del turismo de compra, por lo cual son bajos comparados con los de los mercados internos de las dos principales economías limítrofes -la brasileña y la argentina- cuyos precios internos son muy superiores a los internacionales, especialmente en productos como los electrónicos; c) para que exista un sesgo exportador lo que importa es la diferencia entre los precios en el mercado interno y en los externos de los bienes exportables.

Como se sugirió más arriba, cuando esta tendencia hacia el mercado interno se afirma durante décadas, no cambia inmediatamente con las reformas que tienden a lograr un esquema de neutralidad ampliada. Ello es especialmente cierto en cuanto a la exportación. En este sentido, cabe enfatizar que -aún cuando la afirmación de que la industria paraguaya siempre ha competido en el mercado interno fuese totalmente cierta- ello no significa que sea igualmente capaz de hacerlo en los mercados externos sin una agresiva política exportadora de manufacturas, sostenida en el tiempo.

Por todo lo anterior, en el acápite siguiente se tratará de brindar un menú de lineamientos de políticas para alcanzar la neutralidad ampliada, y -en general- para la promoción de exportaciones. Muchas de ellas, tales como la devolución del IVA y del impuesto a las ganancias, la creación de organismos que fomentan la exportación, la creación de consorcios de exportación, o los sistemas de internación temporaria, tienen ya diversos grados de avance en el Paraguay, a través de la reforma impositiva, de la Ley 90/90, de la creación y de la actividad de PRO-PARAGUAY, etc.. Otras -como la creación de zonas francas productivas o de una carta de crédito doméstica- se están estudiando en diversos ámbitos estatales y privados. No obstante, debido a la información recogida y a la opinión de industriales exportadores paraguayos acerca de la inexistencia de un esquema articulado y completo de promoción de exportaciones, parece conveniente tener en cuenta parte de la experiencia internacional en la materia.

2.3 Instrumentos de promoción. Un menú basado en la experiencia de las economías orientadas a las exportaciones

a. El tipo de cambio y la necesidad de mecanismos equilibradores

El tipo de cambio es el principal instrumento para promover exportaciones. Ningún sistema administrativo ni de excepciones o subsidios puede reemplazar a una tasa de cambio no solo correcta desde el punto de vista de la estructura de costos de los exportables, sino también estable en el mediano y largo plazo. Esta necesaria estabilidad está amenazada por la volatilidad de los tipos de cambio a nivel internacional, las bruscas fluctuaciones que históricamente se ha registrado en los tipos de cambio bilaterales del Paraguay con Brasil y Argentina, y las recientes tendencias a la apreciación cambiaria provenientes de los movimientos internacionales de capital (que están afectado a muchas economías de la región). Por ello, en la siguiente sección de este trabajo se tratará la posibilidad de implementar un mecanismo equilibrador del comercio que resguarde a los exportadores de las variaciones bruscas en el tipo de cambio. Independientemente de ello, cabe señalar que la experiencia internacional indica que - salvo en aquellos casos en que la convertibilidad mantiene estable el tipo de cambio, ajustando la actividad a través de la base monetaria, regulada por los flujos de divisas- la política cambiaria predominante es la de flotación sucia, con intervención directa o indirecta de los bancos centrales para "defender" un tipo de cambio alto y estable.

b. Elementos principales de un régimen de neutralidad ampliada

Como ya se observó, un régimen de neutralidad ampliada tiende a eliminar todo sesgo antiexportador, haciendo que sea económicamente indiferente -desde el punto de vista de los instrumentos del comercio exterior y de los impositivos, principalmente- vender en el mercado interno o en el externo, tanto para quienes exportan en forma directa, como para quienes los abastecen (o sea, que exportan en forma indirecta). En los párrafos siguientes se describirán algunos de los principales mecanismos para asegurar este tipo de régimen, y a la vez los instrumentos para obtener condiciones similares a las de los exportadores de los países que participan más activamente en el comercio mundial.

- i. Las zonas francas, definidas como áreas colocadas administrativa o geográficamente fuera de las fronteras aduaneras. Cabe destacar que la excesiva proliferación de zonas francas ha reducido relativamente la importancia de este instrumento en el comercio internacional, aunque esto no es cierto para todos los países, ya que algunos de ellos siguen mejorando su desempeño comercial basado en zonas francas. Por otra parte, a medida que más países logran un régimen de neutralidad ampliada, o directamente de libre comercio, la importancia de las zonas francas naturalmente disminuye. Adicionalmente, los problemas de control de dichas zonas, así como el recelo que crean en los socios comerciales, especialmente en los casos de mercados comunes, uniones aduaneras o tratados de libre comercio bi- o multilaterales, hacen aconsejable que, si se opta por usar el instrumento, se cree una sola zona franca (o un número reducido de ellas). Esto último tiende a asegurar el control de la misma, necesario no solo para proteger el mercado del país en el que se ubica la zona, sino también para mantener la credibilidad ante sus socios comerciales en acuerdos de mercado con requisitos de origen de las mercaderías. No obstante, se debe tener en cuenta que el

Paraguay, para la formación de sus zonas francas, puede incorporar en las negociaciones el hecho de que en la actualidad estén proliferando los proyectos de zonas francas en otros países del MERCOSUR. Finalmente, cabe señalar que las zonas francas deberían ser acotadas en el tiempo, estar vinculadas a marcos de reconversión industriales -como el caso de la electrónica, que se tratará en el último capítulo-, y funcionar en base a acuerdos de excepción dentro del MERCOSUR.

- ii. La facilitación de los trámites aduaneros de importación. Aún cuando se hayan derogado todos los depósitos previos, prohibiciones, sistemas de licencias, declaraciones juradas de necesidad de importación, o guías de comercio, es conveniente asegurar por algún instrumento legal que todas las importaciones destinadas a la exportación, ya sean de bienes intermedios o de capital, estarán exentas de cualquier traba administrativa o para-arancelaria. En este punto cabe recordar que sólo la mejora de la eficacia administrativa por pasos sucesivos, más allá de una legislación adecuada, necesaria pero no suficiente, puede asegurar el funcionamiento de un régimen como el que se sugiere.
- iii. Lo ideal es que las exportaciones estén liberadas en general de todo arancel o tributo a la importación de sus insumos y bienes de capital. Obviamente, esto haría inmediatamente prescindibles a las zonas francas, ya que supondría alcanzar un régimen de libre comercio generalizado para las exportaciones. Sin embargo, puede afectar seriamente a los productores locales de bienes intermedios y de capital, bajando además el valor agregado de las exportaciones. Por otra parte, el límite inferior al arancel en el MERCOSUR estará dado por el arancel externo común de cada bien. A pesar de todo ello, es conveniente tener el régimen de libre comercio para exportaciones como referente para las políticas dirigidas a un régimen de neutralidad ampliada, buscando soluciones alternativas. Por una parte, puede concederse un arancel inferior al arancel externo común a los exportadores que vendan su mercadería fuera de la subregión. Evidentemente, una de las formas para alcanzar esta situación es la de las zonas francas, ya mencionada. Otra, que se tratará separadamente, es crear un sistema de devolución generalizada de tributos que incluya a los aranceles de los bienes importados para exportar, y también de los insumos de los bienes intermedios utilizados en productos exportados.
- iv. Una de las alternativas a la zona franca es la creación de sistemas de producción bajo control de aduanas. En estos casos las plantas dirigidas a la exportación, y en especial los almacenes de stocks, incluyendo a los intermedios y finales, se separan físicamente de aquellas plantas y almacenes cuya producción será vendida en el mercado interno, y el sistema funciona con control permanente "in situ" de funcionarios de aduana. Los beneficios al exportador son similares a los de las zonas francas, y de hecho puede hablarse de "zonas francas por planta" con los defectos y ventajas comentados más arriba. La ventaja adicional es que en este sistema se aprovechan externalidades que -en el caso de la zona franca- deben crearse, a menos que se convierta en zona franca productiva a un área de concentración industrial y urbana preexistente. En general, este sistema complementa el de la internación temporaria, ya existente en el Paraguay, porque puede aplicarse a insumos de origen local. En ese caso, dichos insumos, cuando son adquiridos para ser usados en productos que se exportarán, son desgravados de todos los impuestos y gravámenes, y entran al mismo "almacén bajo control de aduanas". La ventaja frente a la internación temporaria, tal como existe en el Paraguay y

en otros países, es que permite aumentar el valor agregado de las exportaciones y extender los efectos industrializadores y modernizantes de las mismas a lo largo de los "eslabonamientos hacia atrás" de la producción.

- v. La devolución generalizada de tributos, ya mencionada, tiene la ventaja sobre los otros sistemas de legitimar la exportación sobre la base de que es internacionalmente aceptado el criterio de no "exportar impuestos" y -a la vez- de asimilar las ventajas a las de las zonas francas o de la producción bajo control de aduanas. Los problemas de este mecanismo dependen de la forma de aplicarlo. Si se aplica caso por caso, calculando los gravámenes de todo tipo pagados a lo largo de la cadena productiva, el procedimiento es engorroso y su generalización demanda un aparato de control excesivo. Si -en cambio- se crean reembolsos por tipo de producto, las desventajas son dos: a) requiere una permanente actualización estadística, ya que para calcular la cascada de tributos es necesario contar con matrices de insumo producto permanentemente actualizadas; b) si el cálculo es muy aproximado y a niveles muy agregados en cuanto al espectro de productos, la experiencia internacional indica que, más allá de cierto nivel de reembolsos, se producen represalias comerciales, por cuanto es muy difícil demostrar que se trata de una devolución impositiva y no de un subsidio. En este sentido se deben estudiar y tener en cuenta tanto las limitaciones que impone el GATT a la devolución de impuestos indirectos como la compatibilidad con la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos. Una variante al sistema individual es la liquidación anual para devolución de tributos basada en el control aduanero de registros contables. Esta alternativa hace menos engorroso el control individual, y puede disminuir, e incluso eliminar, su costo administrativo, lo cual se logra aplicando un coeficiente que disminuye el monto reintegrado en función de una estimación del costo fiscal medio del contralor. Su principal defecto es que debe ser aplicado en economías con gran estabilidad de precios. Si bien la inflación en el Paraguay ha sido tradicionalmente baja en términos regionales, es aún alta para este tipo de mecanismo. No obstante, las ventajas del mismo sugieren que sería conveniente explorar algún método de indexación para resolver el problema de la tasa de inflación.

c. Instrumentos financieros

En general, en el Paraguay se observan los mismos problemas de financiamiento de la inversión y la exportación comunes a gran parte de las economías latinoamericanas. Si bien en este trabajo no se tratará esta cuestión en toda su complejidad, cabe señalar algunos de ellos, tales como: las altas tasas de interés en términos internacionales -especialmente para las pequeñas y medianas industrias- producto de los altos costos de intermediación financiera, debidos en gran medida tanto a las diferencias de riesgo cambiario y de riesgo-país, como a las diseconomías de escala en los mercados nacionales y -dentro del país- regionales de crédito; el reducido tamaño de las entidades, que -salvo excepciones, como la del Banco de Fomento- les impide acceder a las fuentes internacionales de crédito; las escasas posibilidades de descalzar plazos lo cual, sumado al problema anterior, impide dar financiamiento de mediano y largo plazo; la inmadurez o cuasi-inexistencia de un mercado de capitales donde las empresas puedan financiarse ya sea mediante la ampliación directa de capital accionario o la emisión de obligaciones negociables; la ausencia de "bancos de segundo piso" que puedan cubrir a las entidades menores; o la falta de departamentos de evaluación de proyectos de inversión y exportación e -incluso- de departamentos de análisis de riesgo, lo cual

lleva a exigir altísimas garantías reales que impiden el financiamiento, especialmente de las empresas pequeñas y medianas, afectando así, por ejemplo, a esfuerzos dinámicos de exportación como los que se llevan a cabo mediante los consorcios articulados en PRO-PARAGUAY.

La solución de estos problemas excede evidentemente a las políticas de comercio exterior, pero las condiciona fuertemente. En los párrafos siguientes se señalarán algunos instrumentos específicos de financiamiento del comercio exterior que podrían mejorar la situación de los exportadores, sin perjuicio del avance de una política financiera que solucione a mediano y largo plazo los problemas mencionados.

- i. Dados los problemas antes mencionados, es conveniente analizar la posibilidad de garantizar un acceso fácil y prácticamente automático al crédito de importación, mediante un sistema de crédito de preembarque, en función del capital de trabajo necesario para avanzar la exportación.
- ii. La instrumentación del crédito de preembarque, dadas las limitaciones y fragilidades de los sistemas financieros, requiere en general una activa participación del sector público, ya sea a través de la banca estatal -en el caso del Paraguay la institución apropiada sería la del Banco de Fomento- directamente, o bien la de banca estatal actuando como banca de segundo piso o el Banco Central del Paraguay como prestamista de última instancia. Si bien en muchos países se ha adoptado el sistema de aceptaciones, no parece que en la etapa actual haya en el Paraguay un mercado de aceptaciones bancarias capaz de cumplir la función necesaria para los exportadores. En este sentido, tanto la estructura de los mercados financieros y de capitales del Paraguay como las opiniones de los empresarios entrevistados llevan a pensar que lo más adecuado sería adoptar la práctica generalizada de las cartas de crédito de exportación. Dado que ésta implica que el pedido de exportación es garantizado -como orden de compra- por una entidad financiera, el problema de su instrumentación se traslada -como se sugirió para el caso anterior- al problema del riesgo. Ello implica -nuevamente- la disponibilidad de la banca estatal comercial o del Banco Central para cerrar la brecha de riesgo mediante algún mecanismo automático de redescuento, o de garantía como prestamista de última instancia. Al respecto cabe recordar que en la mayor parte de los países de industrialización orientada a la exportación, y especialmente los del Sudeste Asiático, las autoridades monetarias han actuado en este sentido, dando garantías y/o redescuentos automáticos (según cuál de los instrumentos de apoyo financiero se trate) a las operaciones de los bancos privados para créditos de preembarque o cartas de crédito de exportación, con independencia de las características del exportador.
- iii. El último punto mencionado es de gran importancia para el surgimiento de nuevos exportadores, y decisivo para que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) exporten, por sí mismas o a través de los consorcios. Por ello, parece necesario enfatizar su importancia en el caso del Paraguay, donde se registra un movimiento incipiente pero dinámico de PYMES hacia la exportación, del cual los consorcios vinculados a PRO-PARAGUAY constituyen uno de los más notables ejemplos, pero no el único de ellos. En rigor de verdad, casi la totalidad de las empresas industriales con potencialidad de exportación pueden considerarse PYMES, no solo en relación al mercado mundial, sino incluso al MERCOSUR. Por otra parte, como ya se sugirió, uno de los principales problemas

que enfrentan las empresas que conforman los consorcios de exportación es el financiero, y -dentro de él- la exigencia de garantías reales y la falta de un sistema adecuado de cartas de crédito de exportación.

- iv. El sistema de la carta de crédito de exportación, aplicada al exportador directo como descuento -preferiblemente en divisas- de su carta de crédito irrevocable, mejora sustancialmente la situación financiera del exportador final, sea éste una firma comercial o productora, pero no el de sus proveedores. La extensión del sistema hacia éstos es de gran importancia por dos razones principales. Para aumentar el valor agregado de las exportaciones y lograr que éstas actúen como inductor de eslabonamientos hacia atrás, es fundamental mejorar la situación de los fabricantes de los insumos de producción nacional que se incorporarán a los productos que se destinen al mercado externo. Por otra parte, para que las PYMES, y en general la mayoría de las empresas, mejoren su posibilidad de exportación, es conveniente que varios productores se unan para exportar a través de una empresa o consorcio. En el Paraguay, los casos típicos son los consorcios de exportación recientemente creados o la empresa PROEXA, formada por el consorcio de exportación en el sector de confecciones. En resumen, es aconsejable hacer extensible el sistema de descuento de la carta de crédito de exportación a quienes venden a la exportadora, ya sea insumos o productos ya terminados. Para ello, uno de los métodos más utilizados es la creación de un crédito "back to back". El principio de funcionamiento del mismo es que la tenencia por parte de un exportador de una carta de crédito irrevocable a su favor es suficiente para que una entidad del sistema financiera emita una segunda carta de crédito al exportador, cuyo beneficiario sea el proveedor del producto a exportar (en el caso de una empresa de exportación que compra los bienes ya terminados) o del insumo local que se incorpore al producto (en el caso de una exportadora industrial). Por otra parte, este mecanismo puede evitar al sector público algunos de los costos vinculados a la promoción de exportaciones, ya que el mismo sistema bancario se hace cargo de ellos, y a la vez simplificar y descentralizar el control. En efecto, si el pago de la carta de crédito doméstica al proveedor de insumos o productos para la exportación (o si se prefiere, al exportador indirecto) se realiza contra documento probatorio de la efectivización de la entrega, las ventas al exportador de final se controlan de modo automático. A su vez, la carta de crédito doméstica promueve el uso de otros mecanismos financieros, tales como los créditos para capital de trabajo tanto del exportador directo como de los indirectos, si se la reglamenta como requisito para el otorgamiento de los mismos.
- v. En casi todos los instrumentos anteriores se ha atendido especialmente a la situación de las exportaciones que involucran créditos o plazos de pago relativamente no muy extendidos en toda la cadena que se inicia en el importador del exterior y llega hasta el proveedor de insumos o productos (el exportador indirecto) del exportador local. Sin embargo, en las operaciones internacionales, es de gran importancia asegurar también contra posibles atrasos o incumplimientos del importador, y considerar el alargamiento de los plazos de pago. El primero de los problemas hace aconsejable la creación de un seguro de crédito a la exportación, que generalmente implica el respaldo de un banco estatal con acceso a líneas de crédito del exterior, actuando conjuntamente con compañías de seguros. En este último sentido, es conveniente analizar la posibilidad de una importante participación de las compañías de seguros en los sistemas de financiamiento a las exportaciones. Ello se debe a

la necesidad de compensar, al menos en una primera etapa de consolidación de nuevas políticas financieras y de comercio exterior, la fragilidad de las áreas de evaluación de riesgo y proyectos de las entidades del sistema financiero. En cuanto al alargamiento de los plazos de pago, uno de los mecanismos más extendidos para resolverlo es el de créditos de posembarque, que cubren el período entre el embarque y el pago.

- vi. La necesidad de otorgar créditos de largo plazo a tasas de interés preferenciales para competir en el mercado internacional es uno de los temas más reconocidos como falencias de los países de la región. No obstante, cabe recordar que -en general- en la subregión no se ha explotado en todas sus posibilidades la alternativa de la concesión de créditos mutuos de este tipo, aprovechando el comercio bilateral. En efecto, estas formas se han usado, en el mejor de los casos, para las grandes obras civiles y de ingeniería y -aún así- de modo limitado, sin que se haya conseguido convertirlo en una alternativa para el desvío de comercio hacia dentro de la sub-región.

d. Sistemas institucionales y otros mecanismos

En los acápite anteriores se han tratado algunos de los sistemas de incentivo a las exportaciones. La amplitud de los mismos y las diversas modalidades utilizadas por los grandes exportadores hacen imposible cubrir todo el espectro en este informe. No obstante, cabe señalar por lo menos tres cuestiones adicionales.

En primer lugar, es aconsejable que -para el diseño de las políticas- se profundice la cuestión tributaria. En el Paraguay, en los últimos años, se ha avanzado notablemente al respecto, y en términos generales el problema de la devolución de impuestos ha sido tratado más arriba, al referirse al sistema de reembolsos, etc. como una de las piezas claves para colocar a la exportación industrial en una situación cercana a la de libre comercio mediante el régimen de neutralidad ampliada. No obstante, cabe señalar que -en un mundo de competencia que se acerca a los niveles de guerra comercial propios de las épocas de gran crisis del comercio internacional- la herramienta tributaria adquiere una importancia decisiva. En ese sentido, además de la necesidad ya mencionada de descargar de impuestos a la actividad exportadora, es conveniente cambiar el balance tributario entre bienes transables y bienes y servicios no transables. Es aconsejable avanzar todo lo posible en este sentido, no solo para exportar, sino también para impulsar la competitividad de los importables. La experiencia internacional indica que los países que han logrado una mejor posición competitiva en los mercados mundiales, de los cuales Japón, Alemania y Corea se han convertido en ejemplos clásicos, tienen una estructura tributaria (y también crediticia) que reduce el precio de los transables a costa de los no transables. Así, como ejemplo, la generalización del IVA o de impuestos a las ventas, con tasas diferenciales más altas para no transables, y devolución para exportaciones, es un método típico, que actualmente se está recomendando en los Estados Unidos para remontar la pérdida de competitividad internacional. Otro, igualmente importante, es la aplicación de altos impuestos a los inmuebles no productivos, que financian bajas de impuestos a las ganancias o ingresos de los sectores de transables. Por último, se pueden aplicar deducciones indirectas, del tipo de las aplicadas en Malasia y Singapur. Ellas consisten en la reducción de impuestos sobre toda la actividad de la empresa (como el impuesto a las utilidades) o sobre las ventas en el mercado interno, en función de los volúmenes exportados directamente, o indirectamente (los casos explicados antes, y que se controlan por la misma carta de crédito doméstica). Evidentemente, todo esto debe hacerse

cuidando de no afectar el equilibrio fiscal, y de allí la necesidad de aumentar la tributación sobre los no transables y sobre los patrimonios personales. En países con problemas de evasión el otorgamiento de beneficios impositivos en función de las exportaciones alienta al blanqueo de operaciones de comercio exterior, con un efecto positivo de índole fiscal, que actúa no sólo como efecto demostración, sino también mejorando las posibilidades de financiar el incremento de la competitividad internacional.

En segundo lugar, el manejo de las políticas tecnológicas en sentido amplio es fundamental para aumentar la competitividad. Estas cuestiones y políticas se tratan específicamente en otros informes de esta misión. No obstante, es conveniente destacar que constituyen un todo articulado, en el que el mejoramiento tecnológico de las firmas se produce por la incorporación de bienes de capital, por transferencia de tecnología desincorporada, por entrenamiento de la fuerza de trabajo dentro y fuera de la empresa, por la normalización de los bienes, y -en definitiva- por el avance hacia lo que en la literatura suele denominarse sistema nacional de innovación.

En tercer lugar, el sistema institucional es el fundamento del que depende, en última instancia, el éxito de las políticas, y aún las posibilidades de diseñarlas. En este sentido, un primer punto a tener en cuenta es el funcionamiento de los mercados. La experiencia de los países exportadores de Asia -e incluso la de los de mayor desarrollo- indica que, al menos en una primera etapa, los incentivos del mercado en países con industrialización relativamente incipiente y orientada al mercado interno no son suficientes para impulsar un proceso dinámico, y que se requiere la creación y/o consolidación de instituciones que provean ese impulso. Estas instituciones generalmente son tanto de carácter estatal como privado o mixto, y en todos los casos requieren una activa cooperación entre diversos organismos del sector público y los empresarios privados.

En el Paraguay existe conciencia de esta necesidad. En este sentido, y a título de ejemplo, puede citarse el caso de PRO-PARAGUAY. Ello no es excluyente, ya que la cooperación entre organismos como el Ministerio de Industria y Comercio y la Unión Industrial en planes industriales; o entre el Servicio Nacional de Promoción Profesional y la industria, para citar sólo dos casos (que son tratados en otros informes de esta misión), o entre el Ministerio de Integración, el Centro de Importadores y la Unión Industrial en las discusiones relativas al MERCOSUR; muestran un avance significativo en la formación de relaciones institucionales para el diseño e implementación de políticas. Volviendo a PRO-PARAGUAY, resultan especialmente interesantes algunas cuestiones, tales como: la cooperación desde la fundación hasta la utilización de recursos comunes entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Industria y Comercio (ver, por ejemplo, Decreto 11068, especialmente artículos 1º y 3º al 6º); la superación del rol tradicional de los diplomáticos en los países de la región, hacia una concepción en la que dichos funcionarios sean parte activa de la actividad comercial en los mercados externos; y la cooperación estrecha, de la cual los consorcios de exportación ya creados son un ejemplo claro, entre sector público, empresarios privados y organismos internacionales (en este caso la ALADI).

Evidentemente, el camino iniciado con ejemplos como los citados es el que debería profundizarse. Por ello, a pesar de que en el Paraguay se está siguiendo la orientación correcta al respecto, cabe mencionar algunos criterios que han sido fundamentales para el éxito de las políticas de exportación en los países cuya participación en el comercio mundial ha crecido más rápidamente.

- i. Es necesario enfatizar continuamente la importancia de las exportaciones. En este sentido, la recomendación principal es la de usar todos los medios de difusión para inducir no solo una conciencia exportadora, sino promover la participación en la discusión, mejoramiento y corrección de los mecanismos de promoción existentes. En países con baja tradición exportadora de manufacturas, suele no tenerse conciencia de los beneficios indirectos de la exportación en términos de aprendizaje de nuevas técnicas productivas, administrativas y comerciales, y también de capacidad de competir en los mercados internos, tanto frente a la importación como a otras empresas locales. Además de la difusión masiva, uno de los métodos fundamentales es el contacto permanente, tanto entre los organismos del sector público directamente ligados a la exportación y los demás (como por ejemplo, entre por una parte los Ministerios de Integración e Industria y Comercio y PRO-PARAGUAY y, por otra, el Banco de Fomento, el Ministerio de Hacienda, y el Banco Central), como entre los organismos públicos y las entidades empresarias, las cuales -como ya lo han venido haciendo en el caso del Paraguay- se transforman en amplificadoras de la difusión y, a su vez, en transmisoras de la opinión empresaria. Como caso notorio a escala internacional, cabe citar a las reuniones estatal-empresarias de Corea, en las que no solo se difunde la importancia de la exportación, sino que se discuten y mejoran los mecanismos de promoción.
- ii. En cuanto a los organismos específicos de promoción, los objetivos de PRO-PARAGUAY reflejan sintéticamente los de los países en cuestión. Al respecto, sin embargo, cabe señalar que en muchos de esos países el principal financiamiento de los organismos de este tipo proviene de las mismas exportaciones y/o importaciones (a través de tasas ad valorem sobre las mismas). También se ha ensayado con éxito el financiamiento a partir de una tasa sobre el incremento de las exportaciones en los rubros sobre los cuales está trabajando el organismo.
 - iii. El papel de las organizaciones empresarias privadas es totalmente decisivo. El apoyo gubernamental a la formación y consolidación de estas entidades es un medio de asegurar buena parte del éxito de la estrategia exportadora. Ello se debe a que, además de las funciones mencionadas de difusión y "feed-back" informativo, estas entidades, a medida que crecen, desarrollan lo que se suele denominar mecanismos de auto-ayuda del empresariado.

En conclusión, si bien en los últimos años el Paraguay ha avanzado en la liberalización de las importaciones y en la promoción de las exportaciones, tendiendo en cierto modo a un régimen de neutralidad ampliada, aún no se ha creado un sesgo exportador suficiente como para inducir un proceso dinámico de exportación de manufacturas. En consecuencia, parece conveniente profundizar los senderos ya iniciados, y utilizar un "mix" adecuado de instrumentos de política comercial, financiera e institucional, teniendo en cuenta especialmente a aquellos que han resultado exitosos para el desempeño de las grandes exportadores de industrialización reciente, los cuales -en parte- se han resumido en esta sección.

3. Volatilidad cambiaria y mecanismos equilibradores del comercio

Como se sugirió en el capítulo anterior, uno de los problemas más serios que enfrenta la economía paraguaya es la inestabilidad económica inducida por las variaciones de los agregados macroeconómicos y de los precios relativos de las dos economías mayores de la subregión, inestabilidad que podría incrementarse a medida que las barreras de comercio descendan en el marco del MERCOSUR.

Desde el punto de vista del comercio exterior paraguayo, esta inestabilidad está determinada por las bruscas oscilaciones de los precios relativos en Argentina y en Brasil, así como del nivel de actividad de ambos países. Ambas inestabilidades, dada la relación entre los niveles de la demanda y la situación de sector externo en las economías mencionadas, se expresan en los cambios de las paridades bilaterales reales.

Por otra parte, dado que Brasil y Argentina (en ese orden) son los países de mayor importancia para el intercambio externo de bienes y servicios reales del Paraguay, tanto por su participación en las exportaciones e importaciones como en el turismo y en el denominado "turismo comprador" (turistas que permanecen en el Paraguay menos de 24 horas), resulta evidente que la variación de los tipos de cambios bilaterales entre Paraguay y Argentina y Paraguay y Brasil adquieren una importancia decisiva no sólo en el comercio exterior del país sino también en el nivel de actividad. Ello se ve acentuado por tratarse de una economía relativamente abierta, en comparación con las de Argentina y Brasil, y en el futuro adquirirá una significación aún mayor, a medida que las ya reducidas barreras arancelarias vayan desapareciendo en el marco del MERCOSUR.

De acuerdo a un reciente estudio del Banco Central del Paraguay (BCP)⁷ en el período Junio-Diciembre de 1989, el Guaraní (Gr) se depreció 8,87% frente al Cruzeiro (Cr) mientras se apreciaba un 28% frente al Peso (\$). Durante 1990 la tendencia se revirtió de manera violenta, ya el guaraní se apreció 14,4% respecto de la primera de las dos monedas y se depreció 87,2% respecto de la segunda. Durante el año siguiente las variaciones muestran que el comportamiento siguió siendo errático y con fluctuaciones muy pronunciadas: se agregó un 9,1% de apreciación frente al Cr mientras la relación con el Peso se invertía, verificándose una depreciación del 22,8%.

Las variaciones mencionadas se debieron sólo en pequeña medida al comportamiento del Guaraní, ya que su apreciación/depreciación frente a una canasta de monedas amplia es -como lo muestra el mismo estudio del BCP- mucho menor en cualquiera de los períodos mencionados. Efectivamente, si el tipo de cambio real se calcula en relación a las monedas de cinco países (Brasil, Estados Unidos, Argentina, Alemania y Japón), las variaciones en uno u otro sentido, para los períodos mencionados, se ubican entre un máximo del 6,4% y un mínimo del 0,3%, con una tendencia general a la apreciación.

Teniendo en cuenta que en esos períodos el dólar, el marco y el yen permanecieron relativamente estables (comparados con el cruzeiro y el peso) se deduce que, incluso en la canasta de

⁷ Ver Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Balanza de Pagos y Area Externa, División Balanza de Pagos, "Comportamiento del Tipo de Cambio Real Efectivo y Bilateral", Asunción, 9 de Setiembre de 1992.

cinco monedas, gran parte de la variación es explicada por los tipos de cambio de Argentina y de Brasil. El impacto de estas fluctuaciones sobre la competitividad externa del Paraguay puede apreciarse en el Cuadro 10). Con el objeto de reflejar el efecto sobre la competitividad de la variación de las paridades reales, en el cuadro y el gráfico citado la apreciación/depreciación del tipo de cambio no se ha calculado del modo habitual, sino calculando la variación en términos reales del contravalor de las monedas extranjeras en Guaraníes constantes. De esta manera, una devaluación real se refleja como aumento de los números índice, y una revaluación como disminución de los mismos. En conclusión, puede observarse que las fluctuaciones son tales que hacen virtualmente imposible el cálculo empresario eficaz para una estrategia exportadora, dificultan seriamente una política de precios y costos para competir en el propio mercado con la competencia externa, y crean incertidumbres excesivas para el planeamiento de la inversión en una economía abierta.

Conjuntamente con la volatilidad de los tipos de cambio, las asimetrías de diverso tipo entre las economías de la subregión constituyen una de las preocupaciones principales de los industriales paraguayos en lo que respecta al MERCOSUR. Aunque las ventajas de los mercados ampliados han sido reconocidas en el medio empresarial existen aún dudas sobre la posibilidad de resolver el problema de la volatilidad cambiaria y de las asimetrías.

Si bien muchos expertos opinan que la industria paraguaya ha operado en un mercado mucho más abierto que las de sus contrapartes en la subregión, convendría ser prudente al respecto, por cuanto es razonable reconocer que sigue siendo una industria principalmente orientada al mercado interno, que recibió hasta los últimos años un nivel de protección formal e informal importante, y que se encuentra asociada crecientemente a la competencia de dos industrias con un desempeño exportador industrial que -en muchos sectores- ha logrado penetrar los mercados internacionales (esto es fundamentalmente cierto respecto del Brasil, pero también en parte de la Argentina, en productos agroindustriales y en bienes intermedios de uso difundido, como los siderúrgicos, petroquímicos, celulósicos, etc.).

Básicamente, las asimetrías son diferencias que aparecen tanto en el nivel de maduración del tejido industrial, y del sistema institucional que respalda a la industria en general y a la actividad exportadora en particular, como en las políticas monetarias, cambiarias, de comercio exterior, fiscales, e industriales, y llevan a diferencias entre los tipos de cambio efectivos de importación y exportación, las tasas de interés, el acceso al crédito, etc., a las que se agregan las diferencias de los precios relativos de los bienes y servicios. Todo ello lleva a diferenciales en los costos y en los precios de exportación, que a su vez pueden inducir desbalances de comercio. Estos desbalances de comercio, por su parte, pueden producir daños irreparables a la industria, especialmente a los sectores en formación, especialmente cuando las oscilaciones cambiarias son de las magnitudes ya señaladas.

Debido a la complejidad de las causas de las oscilaciones de paridad y de las asimetrías citadas, la tarea para resolverlas será compleja y requerirá -como lo muestra la experiencia de las economías, incomparablemente más estables, de la CEE- un largo período de ajustes mutuos. Mientras tanto, para evitar las consecuencias negativas de los problemas comentados, parece conveniente buscar mecanismos equilibradores del comercio que operen sobre los efectos, independientemente de que debe proseguirse con el esfuerzo para solucionar las causas.

Dado que los senderos por los que transitará el futuro del MERCOSUR se encuentran muy avanzados al nivel de los compromisos formales entre los países miembros, es conveniente explorar mecanismos alternativos a los existentes que no afecten dichos compromisos.

Salvo los mecanismos previstos específicamente por los acuerdos alcanzados, las cláusulas de salvaguardia del marco de la ALADI aparecen como los instrumentos más adecuados para evitar perjuicios sectoriales muy específicos. Sin embargo, justamente por su especificidad, las cláusulas de salvaguardia no son aptas ni han sido diseñadas para afrontar problemas como los de asimetrías generalizadas o variaciones bruscas de tipos de cambio bilaterales.

El mecanismo que se propone analizar como alternativa para resolver los problemas planteados⁸ podría tener las características y cumplir las condiciones mínimas que se enumeran en los párrafos siguientes:

a. Debería actuar sobre grandes sectores de la producción. En otros términos, no sería conveniente que se utilizara sólo para equilibrar la balanza comercial bilateral (o multilateral dentro del MERCOSUR) sino también para evitar grandes desequilibrios sectoriales, tendiendo progresivamente a la especialización intrasectorial. Como ejemplo tentativo, podría pensarse en que se equilibre el comercio de bienes primarios por una parte, y de bienes industriales por la otra. Posteriormente, podría buscarse el equilibrio comercial de distintas agrupaciones primarias e industriales (por ejemplo, en el largo plazo, manufacturas de origen agropecuario y manufacturas de origen industrial).

b. Para cada una de las divisiones, por ejemplo, productos primarios y productos industriales, se crearían certificados o bonos. En ese marco, cuando un exportador paraguayo realice una exportación a un país del MERCOSUR, recibiría del Estado certificados de la categoría correspondiente (por ejemplo, Bono de Comercio Exterior Industrial) por un valor nominal equivalente a la cantidad de dólares exportados.

c. A su vez, para poder importar mercaderías desde cualquier país del MERCOSUR, debería presentarse (además de cualquier otro requisito existente) bonos cuyo valor nominal fuese igual a la cantidad de dólares que se desea importar.

d. Los bonos mencionados en los puntos anteriores serían libremente negociables, pero solo servirían para pagar importaciones de mercaderías provenientes del

MERCOSUR, y dentro de la clase de bonos mencionados. Así, para importar 100 dólares de bienes industriales provenientes del MERCOSUR, habría que entregar Bonos de Comercio Exterior Industrial (conservando la denominación provisoria a título de ejemplo) por un valor nominal de 100 dólares, independientemente del valor a los que se los haya adquirido.

e. Debido a que los bonos serían libremente negociables, y a que solo se emitirían para

⁸ Un bosquejo de mecanismo similar al que se describe fue descrito por P.G. Elkan; "Blueprint for an Area of Quantitatively and Structurally Balanced Free Trade", en *Journal of Common Market Studies*, 1962, y recientemente propuesto por Alemann, J.; "Sobre el dólar y el MERCOSUR", en *Ambito Financiero*, 19 de Junio de 1992, Buenos Aires. Sin duda deben existir mecanismos similares propuestos por otros autores.

exportaciones al MERCOSUR y para "librar" importaciones provenientes del MERCOSUR, su precio crecería en función directa con el desbalance comercial del Paraguay en el MERCOSUR, encareciendo la importación y abaratando la exportación hasta que se recupere el balance, en cuyo caso el valor del bono sería teóricamente cero, punto en el que se mantendría salvo que se reinicie el desbalance. Por supuesto, este Bono podría aplicarse para toda la subregión o para un solo país, en cuyo caso se tratará de un sistema equilibrador sectorial bilateral.

Con las características anteriores, el mecanismo funcionaría del siguiente modo. Suponiendo que se trata del caso de intercambio bilateral, se puede suponer que se trata del comercio entre Paraguay y X (siendo éste cualquiera de los otros tres países miembros del MERCOSUR) en el sector industrial, al que se denominará *i*. Si, debido a la depreciación de la moneda del país X, a una fuerte recesión en el mismo, a asimetrías (por ejemplo, tasa de interés muy reducida para exportaciones) o a la combinación de los tres elementos, Paraguay tiende a un fuerte déficit comercial en el sector *i*, sus exportaciones al país X en dicho sector serían bajas, y sus importaciones en el mismo sector provenientes de X serían altas. En ese caso, en el Paraguay se emitirán bonos por un monto muy reducido comparado con el de las importaciones. Por ejemplo, se emitirán bonos por 1 millón de dólares para entregar a los exportadores, pero los importadores demandarán en el mercado libre de bonos una suma de, por ejemplo, 5 millones de dólares (siempre a valor nominal). El precio de los bonos será entonces muy alto, y los importadores financiarán a los exportadores. Ello disminuirá las importaciones y estimulará las exportaciones industriales, y de este modo se tenderá a equilibrar el intercambio sectorial.

Algunas de las ventajas que tendría un mecanismo como el delineado serían las siguientes. En primer lugar, permitiría evitar los perjuicios originados en la volatilidad cambiaria y las asimetrías dando tiempo a que las economías se estabilicen y las asimetrías disminuyan, lo cual -tal como muestra la experiencia de la CEE- sólo puede lograrse a largo plazo. En segundo lugar, no perjudica ni entorpece, en principio, los acuerdos entre los países miembros (no cambian los derechos de importación, no se aplica de modo generalizado el mecanismo de salvaguardia que tanto entorpeció la integración en el período de la ALALC, no actúa como prohibición ni cupo comercial, etc.). En tercer lugar, permite graduar la especialización de comercio exterior: ni Paraguay debe permanecer sólo como exportador de bienes primarios, ni se ve forzado a elegir un nivel de desagregación alto en su especialización productiva y comercial. Ello se debe a que puede partir de solo dos tipos de bonos (los primarios y los manufactureros, como en el ejemplo anterior) para avanzar en el largo plazo hacia grupos de secciones de nomenclador, etc.. En cuarto lugar, se trata de un mecanismo de mercado, en el que la oferta y la demanda fijan libremente los precios, sin intervención estatal. Por último, es una forma de estimular las exportaciones sin costo fiscal alguno, ni directo ni indirecto.

En conclusión, la volatilidad de los tipos de cambio y las asimetrías dentro del MERCOSUR pueden producir serios perjuicios a la industria y -además- desalentar a la actividad exportadora en general, y a las inversiones orientadas a la exportación en particular. Si bien uno de los objetivos del MERCOSUR es eliminar esas asimetrías e inestabilidades, conseguirlo demandará mucho esfuerzo y un tiempo prolongado de ajustes mutuos. Por ello, parece necesario crear un mecanismo equilibrador del comercio que compense los efectos de estos problemas, mientras se solucionan sus causas. En esta sección se ha propuesto un mecanismo de este tipo, que en principio se considera

aceptable dentro de los acuerdos, especialmente dada la situación de vulnerabilidad de un PMDER como el Paraguay, y que operaría sin intervención gubernamental, guiado por los mecanismos del mercado.

4. Impacto de las políticas comerciales sobre un sector de actividad y posibilidades de respuesta. Turismo de compra. MERCOSUR y exportación de electrónica

4.1 El turismo de compra

El denominado turismo de compra puede definirse como turismo receptivo de personas que permanecen en el país por menos de 24 horas, y cuyo objetivo principal para ingresar al Paraguay es la compra de bienes. De acuerdo con los datos de la Dirección General de Turismo del Paraguay⁹, los ingresos de divisas por turismo en general superan a los originados en casi cualquiera de los principales rubros de exportación (ver Cuadro 11). En efecto, los ingresos de divisas por turismo han crecido entre 1982 y 1991 a una tasa del 7,7% p.a.a., acumulando un total de 967,2 millones de dólares, sólo superados por los que se originaron en las exportaciones de algodón y semillas de uso industrial (1830,6 y 1565,2 millones, respectivamente). Sin embargo, mucho más importante aún es el ingreso de divisas por el turismo de compra. De acuerdo a una estimación reciente de la Dirección General de Turismo, en 1990 el ingreso de divisas por esa vía habría alcanzado a los 906 millones de dólares, un monto casi tres veces superior al de la exportación de algodón en ese mismo año¹⁰.

Los datos mencionados indican que la actividad de turismo de compra es una de las principales fuentes de ingreso de divisas del Paraguay. A su vez, es importante señalar que las estimaciones muestran que la actividad está fundamentalmente concentrada en dos ciudades: Ciudad del Este, que explica el 72,8% de los ingresos, y Encarnación, que genera el 23,2%. Desde el punto de vista de la actividad interna, el turismo tiene un importante efecto multiplicador en actividades comerciales, restaurantes, hoteles, etc., aunque este efecto no debe sobreestimarse, ya que siendo mayoritario el turismo de compra, la permanencia de los visitantes es muy reducida. La estructura del gasto turístico lo confirma, ya que solamente el 29,1% corresponde a alojamiento. A su vez, dado que la mayor parte de los productos adquiridos es importada al Paraguay, la diferencia entre el ingreso bruto y el ingreso neto de divisas, aunque no ha sido estimada, es sin duda muy superior a la que puede verificarse en actividades exportadoras como la aldonera, aún considerando que los servicios turísticos asociados tienen una baja demanda derivada de divisas.

La importancia del turismo como generador de empleo es aún mayor que la que tiene como fuente de ingresos de divisas. El Centro de Importadores del Paraguay, sobre datos de la Dirección General de Turismo y estudios de consultoras privadas, lo estima en más de 320.000 personas, lo que equivale al 23 % de la población económicamente activa, estimación que ha sido confirmada por prácticamente todos los funcionarios públicos y los empresarios paraguayos a los que se solicitó información al respecto durante la misión. La desagregación del empleo hecha por el Centro de Importadores tiende a demostrar que el mismo depende mayoritariamente del turismo de compra, al igual que el ingreso de divisas correspondiente. En efecto, de los 320.000 ocupados, sólo un 1,5% están empleados en hoteles y restaurantes, mientras que el 98,1% del empleo lo explican los comercios registrados y las denominadas microempresas urbanas, dedicadas tanto al comercio como al armado, por ejemplo, de equipos electrónicos y -se supone- de imitaciones de productos de

⁹ En general, y salvo cuando se indique lo contrario, todos los datos de esta sección han sido elaborados en base a las estadísticas de la Dirección General de Turismo del Paraguay.

¹⁰ Según ABC Color, Suplemento Económico, Asunción, 2 de Junio de 1991, y entrevistas realizadas en la Dirección General de Turismo.

diversas marcas, tales como electrónicos de consumo, computadoras personales, relojes, zapatillas, etc.. El pequeño porcentaje restante está empleado en casas de cambio y agencias de turismo.

En cuanto al origen de los turistas, y en especial de los dedicados a la compra, los países del MERCOSUR constituyen la fuente principal. En el año 1991, el 30,4% de los turistas fueron argentinos, el 16,0% brasileños, y el 9,6% uruguayos, con lo que los turistas procedentes del MERCOSUR explicaron un 56% del total de turistas ingresados, y una proporción similar del gasto registrado. Adicionalmente, dentro del turismo de compra, los turistas procedentes del MERCOSUR realizaron, en el año mencionado, un gasto promedio 23,1% superior al gasto promedio diario de todos los turistas cuya motivación principal fue la compra.

En resumen, la actividad turística es de una importancia fundamental para el Paraguay, tanto en términos de ingreso de divisas como de empleo; dentro de esta actividad, el denominado turismo de compra es con mucho el más importante; y los turistas que ingresan al Paraguay a comprar provienen mayoritariamente de los otros tres países miembros del MERCOSUR. Ahora bien, la interpretación predominante -de hecho casi única- de este fenómeno, tanto en el Paraguay como fuera de él, es que el flujo en cuestión está movido por un fuerte diferencial de precios que se origina, a su vez, en las diferencias de la protección arancelaria y para-arancelaria a los bienes -así como en las de otros gravámenes, tales como los impuestos internos- entre los cuatro países, y en especial entre Brasil y Argentina, por una parte, y Paraguay, por la otra.

Esa es la razón que explica que los productos electrónicos sean el principal rubro de compras, ya que, mientras que en el Paraguay los aranceles para los mismos han sido siempre bajos, en Brasil y Argentina se ha operado con aranceles altos desde hace aproximadamente treinta años. Adicionalmente, de modo explícito o implícito, mediante aranceles e instrumentos para-arancelarios, ambos países han mantenido reservas o cuasi-reservas de mercado para productos electrónicos, especialmente los informáticos en el caso de Brasil, y los de consumo en el de Argentina. Si bien Brasil ha suprimido ya su reserva de mercado, y la Argentina ha reducido fuertemente el espectro de productos electrónicos de consumo protegidos mediante para-arancelarios, el costo total de importación (incluido el efecto de los aranceles, los precios de referencia, los derechos específicos, las tasas por estadística, etc.) en 1991 seguía siendo muy inferior en Paraguay que en sus dos socios comerciales mayores en el MERCOSUR.

Una de las mayores preocupaciones detectadas tanto entre los funcionarios como entre los empresarios comerciales -especialmente los importadores- del Paraguay es el efecto negativo que tendrá el avance del "taxímetro" del MERCOSUR sobre la actividad económica ligada al turismo de compra. Efectivamente, no queda duda alguna sobre el hecho de que la fijación de un arancel externo común, sumado a otras medidas de efecto menos importante pero no despreciable, como la mayor simetría tributaria o la eliminación de las barreras al comercio intra-subregión harán que el ingreso de turistas motivados por la compra desaparezca junto con el diferencial de precios. Los efectos, tal como lo han repetido fuentes del sector privado y público paraguayo en muchas ocasiones, no puede ser sino muy grave.

Ante ello, es evidente que todos los países del MERCOSUR deberían hacerse cargo de la gravedad del problema, colaborando en su solución. Existe una serie considerable de propuestas para ello, desde la constitución de zonas francas hasta la negociación sobre un mayor gradualismo en la

aplicación de las medidas que afecten más directamente al turismo de compra. Por la índole de este informe, limitado al comercio exterior de bienes industriales, en las siguientes párrafos se intentará hacer una exploración tentativa de una de las alternativas de solución, parcial y no excluyente, del problema: la creación de una industria de armado de bienes electrónicos, especialmente de consumo, o -si se prefiere- la conversión de un núcleo de actividad comercial en un sector industrial.

4.2 Algunas características de la industria de bienes de consumo electrónicos a escala internacional

En primer lugar no es ya cierto que la principal razón para incorporarse a la industria electrónica sea la tecnológica, e -inversamente- que se deba ser un país tecnológicamente avanzado para pretender hacerlo. En efecto, hasta hace una década, la importancia de la industria electrónica se fundamentaba en su dinamismo y -muy especialmente- en su importancia como tecnología "llave" de una nueva revolución industrial. A partir de los años ochenta, en cambio se enfatiza cada vez más el hecho de que su participación en el producto mundial creció durante los últimos 15 años a una tasa del 4,4% promedio anual acumulativo. Con una producción de aproximadamente 1.000 miles de millones de dólares a principios de la década, disputaba el tercer puesto de la escala industrial con la industria de alimentos y bebidas.

En segundo lugar, la creciente importancia de esta industria hizo que aumentara la atención que los gobiernos por ella, y consecuentemente la importancia de las políticas gubernamentales para la determinación de la competitividad internacional. Por una parte, cada vez más Estados de países en desarrollo comenzaron a intervenir con políticas específicas para la electrónica. Por otra los de los países más industrializados se involucraron aún más, tanto por la competencia dentro de la OECD, como por la amenaza comercial de los primeros. Si se toma una muestra formada por nueve países de crecimiento acelerado y/o alta participación en el comercio mundial de electrónica¹¹ se observa que:

- a. Los incentivos fiscales son altos en seis casos;
- b. Las compras estatales se usan como instrumento de promoción en siete.
- c. La protección arancelaria o para-arancelaria y la promoción de exportaciones es alta en seis.
- d. La participación del Estado en la IyD es elevada en seis.
- e. Las políticas horizontales (formación de profesionales, incubadoras de empresas, apoyo para formación de proveedores, información, soporte del espionaje industrial precompetitivo, etc.) son altas en ocho.
- f. Las políticas referidas a la concentración empresarial son intensas en seis: en tres casos (Francia, Japón y Corea) promueven la concentración, y en otros tres (India, Taiwan y EE.UU.) la competencia.

¹¹ Brasil, India, Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong, EEUU, Francia y Japón.

Estas políticas están en general muy dirigidas a la especialización. Sobre una muestra de once países se ha observado que solo tres (Brasil, India, y EE.UU.) siguen aún una estrategia de cobertura de todos los sectores y de todas las principales gamas de productos. Cabe destacar que los tres países han perdido participación en el mercado mundial respecto de los otros ocho, y que EE.UU. es el mayor productor y consumidor de electrónica del mundo (aproximadamente 37% de la producción y 39% del consumo), lo cual justificaría una estrategia de cobertura amplia. Además, los tres países han comenzado a abandonar las políticas de cobertura amplia.

En tercer lugar, una de las cuestiones decisivas para una política industrial en electrónica es el nivel salarial en dólares del país. A pesar de la automatización creciente, para las últimas etapas de armado de ciertos productos existe aún la posibilidad de ampliar la frontera de mano de obra de menor precio. El ejemplo más notable de ello es la inserción de China en el mercado mundial. Apoyada en su bajo nivel salarial relativo, China desplazó en muy pocos años a Corea y a Singapur como la zona más importante de armado final de bienes electrónicos de consumo de menor precio (radios, televisores chicos, y radio-grabadores). La relación entre el precio y la maduración tecnológica del producto y la ventaja comparativa centrada en bajos salarios es tal que, por ejemplo, en 1990 se armaban en China once veces más radios y radio-grabadores pequeños que en Corea, y sólo 68,9% más televisores. En general, todo indica que, si se cuenta con costos salariales menores que los de los países con los que se compete, existen importantes "ventanas de oportunidad".

En cuarto lugar, mientras se desdibuja la frontera entre bienes de consumo, de capital, y componentes (en la medida en que algunos bienes terminados son poco más que sus componentes) e incluso dentro de los bienes de capital (computación, electrónica industrial, telecomunicaciones, etc.), se ha ido haciendo más nítida, aunque muy dinámica, la división dentro de cada uno de los sectores, según franjas de precios y de calidad, y según etapas de la producción (o, si se prefiere, según funciones de producción). Un ejemplo extremo de ello lo constituye el sector de consumo. En la etapa de armado final las opciones básicas son dos: o países de salarios relativamente menores (China), o países con abundancia de capital y empresas muy grandes (Japón). Pero aún así el armado de los productos de menor precio y calidad se realiza en los primeros, y el de los de mayor precio y calidad en los segundos. En otros términos, se trata menos de sectores de la electrónica que de etapas de la producción en determinadas franjas de precio de distintos sectores. Así, un país con ventaja comparativa en costo salarial, disciplina laboral y baja sindicalización puede competir con éxito en la etapa final de armado de los productos de menor precio de varios sectores distintos como la electrónica de consumo, la de computación, la de radiocomunicaciones y la de relojería.

En resumen, a partir de lo dicho precedentemente, se puede concluir que la entrada al mercado mundial de electrónica, o el aumento de la penetración en el mismo, solo puede ser posible si se cumple más de una de las siguientes condiciones:

- a. Abundancia relativa de mano de obra no calificada de costo relativamente menor.
- b. Baja sindicalización y alta disciplina laboral.
- c. Disponibilidad de empresarios capaces de negociar con las grandes proveedoras y clientes del mundo. Cabe destacar que estos empresarios no deben necesariamente provenir

del sector industrial. De hecho en casos muy exitosos, como el de Hong-Kong y, en cierta medida el de Singapur, provinieron del comercio y las finanzas.

d. Abundancia relativa de capital, expresada en altas tasas de inversión, del orden del 30% a 40% del producto (tales como las de los países del Sudeste Asiático).

e. Abundancia relativa de mano de obra calificada.

f. Políticas públicas orientadas específicamente al desarrollo y difusión de la electrónica.

g. Pertenencia a uno de los grandes bloques económico-tecnológicos, relaciones muy estables y firmemente acordadas con cualquiera de ellos, o relación a través de mercados regionales o sub-regionales del tipo del MERCOSUR.

h. Concentración de los esfuerzos en un sector de la electrónica, o -mejor aún- en un tipo de producción, y en las actividades industriales y de servicios que le dan externalidades.

4.3 Oportunidades y dificultades para el Paraguay. Una aproximación.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el acápite anterior, y la información recogida en el Paraguay, es indudable que -sin contar con el menor costo de la energía, que en este caso es de importancia secundaria- las ventajas comparativas principales en lo que hace a la electrónica se concentran en la diferencia en el costo salarial, significativamente superior a la diferencia en los salarios reales, debido a la menor incidencia de los "impuestos al trabajo"; en la disponibilidad de mano de obra no calificada de gran capacidad de aprendizaje (como lo prueba la experiencia de los países vecinos con la mano de obra que migra desde el Paraguay); y en la mucho menor sindicalización, así como en el disciplinamiento rápido de la mano de obra. Al respecto, cabe observar que, para ciertas tareas industriales, las dificultades del paso del sector rural o comercial al industrial suelen sobreestimarse, como lo prueban el caso de Corea en la inmediata posguerra o el de China en la última década. En base a estas ventajas comparativas, en los próximos párrafos se tratará de determinar el tipo de producción electrónica que -en principio- se ajusta a estas ventajas.

Las alternativas básicas para la producción de equipos electrónicos (no necesariamente para la de componentes) son las siguientes:

a. Armado en base a componentes nacionales y/o extranjeros producidos en planta o comprados a distintos proveedores.

b. Ensamble en base a la compra de componentes y partes adquiridas en forma de conjuntos no ensamblados que incluyen todos o prácticamente todos los insumos destinados a un modelo determinado, ya seleccionados y testeados (usualmente llamados "kits") provistos en general por una firma que diseñó el modelo del producto terminado, y que es también -en la mayoría de los casos- el principal productor del mismo. Si existe más de un proveedor el principal vende la casi totalidad de los insumos. Este tipo de ensamble es llamado Completely Knocked Down (CKD) por cuanto el que realiza el armado final

compra el producto completo y totalmente desarmado, y es una de las dos alternativas de armado que se encuentran entre las actividades que la literatura identifica como maquiladoras (aunque la maquila comprende otras actividades, tales como el armado de subconjuntos y no solo de bienes terminados).

c. Ensamble en base a partes y subensambles que componen un modelo dado, ya testeados, los cuales incluyen prácticamente la totalidad de los insumos (pueden comprarse separadamente embalajes, controles externos y accesorios cuya participación en el precio final no es significativa). El proveedor de los subensambles, que es invariablemente el principal productor del modelo, es aún más importante que en la modalidad CKD, ya que por una parte ensambla (o hace ensamblar por terceros en operaciones de subcontratación, que pueden ser del tipo maquilador) las partes y componentes (que son el punto de partida en la alternativa CKD) y testea los subensambles, y por otra lo que se compra separadamente es de poca importancia. Este tipo es llamado Semi-Knocked Down (SKD) por cuanto el que realiza el último ensamble compra el producto completo y semi-armado. Como la anterior, ésta es una de las actividades típicas de la maquila.

El que realiza el armado CKD o SKD puede ser un área de una planta, una planta de una firma localizada en el mismo país que las proveedoras (y abastecida por otras plantas de la misma empresa), una planta de una firma que es abastecida por otras de la misma empresa pero instaladas en distintos países o una planta de una firma distinta a la propietaria de las plantas que proveen los insumos. Es en los últimos dos casos en los que la operación es más común en las zonas maquiladoras, y consiste en el armado CKD y SKD de bienes terminados o subensambles para exportar, aprovechando fuertes diferencias salariales entre los países de origen de los insumos y de destino de los productos o subensambles, por una parte, y de aquél donde se localiza el armado, por la otra.

Claramente, a las ventajas comparativas del Paraguay, mencionadas anteriormente, corresponden las alternativas SKD y CKD, por cuanto la otra alternativa implica ventajas comparativas en diseño, tecnología de producto y proceso, y maduración del tejido industrial, que a su vez corresponden a costos salariales altos, abundancia de mano de obra de alta calificación y/o grandes montos de inversión. En cuanto al tipo de producto, estas últimas características también son demandadas por la última etapa de armado en productos de alto precio unitario en relación a otros del mismo sector de la electrónica, incluyendo desde los bienes de consumo de mayor precio hasta las centrales telefónicas de media y alta capacidad, y pasando por las computadoras "no clonables" (o sea que no pueden copiarse rápidamente en países de menor desarrollo relativo), y el instrumental de medida y control o el médico.

En consecuencia, podría afirmarse provisoriamente que la ventaja comparativa del Paraguay en electrónica se concentra en el armado SKD y CKD de bienes de consumo, informática, juguetería y relojería de menor precio.

Existe una serie de indicios que hacen pensar que estas ventajas comparativas pueden desarrollarse con una política de apoyo gubernamental y de negociación en el MERCOSUR. Estos indicios son:

a. Las entrevistas realizadas permiten afirmar que ya existe una proliferación de actividades de armado SKD, incipiente pero muy dinámica, sobre todo en "clones" de PC. Si bien estas actividades parecen ser informales, y por lo tanto tienen costos menores a los que supondría un funcionamiento formal (especialmente en lo que se refiere a costos impositivos), ya operan al menos tres en condiciones plenamente formales (Samsung, Computer Plus y DTK).

b. Una dificultad, común a toda la industria paraguaya según ha sido transmitido en las entrevistas, es la carencia de cuadros medios y -en general- mano de obra calificada. Sin embargo, se deben considerar al menos dos atenuantes. En primer lugar, la actividad de ensamble descrita no requiere mucha mano de obra calificada. La participación de los ingenieros electrónicos en el empleo en estas actividades a escala internacional es más del 70% inferior a su participación en el total de la industria electrónica, y la de técnicos más de un 50% inferior. Mientras la industria de electrónica profesional ocupa aproximadamente 7 personas de nivel terciario completo en electrónica por cada diez millones de dólares de ventas, la suma de las actividades SKD y CKD demandan aproximadamente un profesional electrónico para el mismo monto. Las proporciones son similares en los técnicos: para el conjunto de la electrónica profesional se calcula una demanda de 40 técnicos por cada diez millones de dólares, y para SKD y CKD se estima un requerimiento inferior a ocho técnicos¹². Finalmente, en términos de composición de la ocupación, los ingenieros y técnicos representan aproximadamente (siempre para el SKD y CKD en conjunto) el 1% y el 10%, respectivamente, del empleo total. En segundo lugar, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) ya está avanzando en la formación de mano de obra calificada en electrónica, en el Centro de Electrónica y Electricidad, dentro de un proyecto paraguayo-japonés¹³. Este tipo de acción podría expandirse si la demanda aumentara.

c. Los empresarios comerciales paraguayos, y en especial los del Centro de Importadores (en adelante CI) están entrenados en la relación comercial con los grandes exportadores de productos terminados, que en una alternativa como la que se discute pasarían a ser interlocutores para el otorgamiento de licencias y provisión de partes y componentes. Si bien no es posible calcular los montos implicados en las negociaciones, una primera aproximación, que las entrevistas llevan a considerar muy subestimada, indica un volumen de importación muy superior al que podría esperarse de la de economía paraguaya (ver Cuadros No 12 y No 13).

d. Existe, y éste es quizás uno de los factores más positivos, un significativo interés empresario, detectado en las entrevistas en el Paraguay y confirmado fuera del país. Al respecto, cabe destacar que el CI ha sido una de las instituciones más activas en las negociaciones privadas del MERCOSUR en torno de la electrónica, apoyadas por el Ministerio de Integración.

¹² Todas las cifras anteriores son válidas para los países líderes, y pueden en consecuencia estar afectadas por un alto nivel de automatización.

¹³ Ver Ministerio de Justicia y Trabajo, Servicio Nacional de Promoción Profesional, Centro de Electrónica y Electricidad, Asunción, s/f.

e. La situación geográfica de Ciudad del Este, que es actualmente -como ya se indicó- el principal centro del turismo de compra y de la actividad en electrónica, es mejor que la de las zonas productoras de electrónica de consumo de Brasil y Argentina. En efecto, tanto Manaus como Tierra del Fuego (incomparablemente más esta última) se encuentran más lejos, y con fletes más caros, del "círculo de consumo" que abarca Sao Paulo, todo Río Grande do Sul, el Norte Argentino, e incluso Buenos Aires. Si bien el flete no es muy significativo en electrónica, la proximidad geográfica puede ser un factor que contribuya a los servicios de post-venta y otras actividades comerciales.

A pesar de todo lo anterior, no cabe duda que una reconversión de este tipo requeriría tiempos y condiciones mínimos de desarrollo. Para ello, hay ciertas cuestiones que parecen fundamentales.

La primera de ellas es la disposición de una política industrial y de fomento. En este informe, dedicado al comercio exterior y las posibles respuestas al impacto de la desaparición del turismo de compra como parte de la problemática externa, no es posible diseñar los instrumentos de esta política. Sin embargo, cabe señalar que -además de las cuestiones de financiamiento, formación de mano de obra, puesta en marcha de mecanismos de promoción de exportaciones como los mencionados en el capítulo anterior-, etc.- sería fundamental y de primera importancia el apoyo gubernamental para la negociación con los demás países del MERCOSUR de las condiciones de ingreso de los productos que se armarían.

En segundo lugar, y directamente vinculado con lo anterior, las condiciones que se negocien en el MERCOSUR, especialmente con Brasil y Argentina que -en ese orden- constituyen los principales mercados, decidirán la posibilidad misma de la reconversión. En este sentido, es fundamental que se obtenga y mantenga como posición mínima la presentada por la delegación paraguaya en el Encuentro Privado del MERCOSUR realizado en Buenos Aires entre el 27 y el 30 de abril de 1992 ¹⁴. Algunos de las cuestiones allí señaladas son sin duda decisivas:

- a. Paraguay debería tener, por un tiempo prudencial, ventajas que siempre se le reconocieron en la ALADI, como país de menor desarrollo relativo (PMDER). A ello cabría agregar que los demás países miembros no pueden desconocer el grave problema social y ocupacional que se produciría, el cual -dada la proximidad geográfica y la informalidad de muchas de las actividades cercanas a fronteras de difícil control- no solo perjudicaría al Paraguay, sino también a sus socios comerciales.
- b. El montaje parcial debería ser aceptado como requisito de origen.
- c. El reconocimiento de requisitos específicos y no generales de origen es también decisivo.

En tercer lugar, pueden señalarse algunas líneas de negociación, apoyadas en la condición de PMDER del Paraguay, en la necesidad de reconversión, y en los problemas que acarrearía que la rigidez de las posiciones de Argentina Y Brasil conduzcan a un grave problema económico-social. Entre las que podrían estudiarse, cabe mencionar las siguientes.

¹⁴ Ver Centro de Importadores, Encuentro del Sector Privado del MERCOSUR, 27/30.04.92.

d. La reducción para el Paraguay, por tiempo determinado, del arancel común mínimo del 5% al 0%.

e. Definir claramente las franjas de productos que se fabrican en el Brasil y en la Argentina, teniendo en cuenta que la Argentina, en el último año, ha abandonado la producción de la mayor parte del espectro de los bienes electrónicos de consumo. Así, Brasil reconoció, en la negociación privada ya citada, requisitos de origen específicos para televisores de menos de 14" o más de 24", y para "mini-systems". Se sugiere que en -a título ilustrativo- radio-grabadores, "compact-disc", radio-relojes, y otros productos se determinen franjas, o bien productos, que tendrían requisitos de origen específicos.

f. En materia de requisitos de origen, además de que sean específicos, sería fundamental que se concediera el montaje parcial de placas. Los requisitos podrían variar con el tiempo, acercándose a los que Argentina y Brasil se exijan mutuamente, de modo de dar un período de maduración a la industria paraguaya para pasar del SKD al CKD, y de éste a la inclusión de componentes procedentes de países del MERCOSUR.

g. Coincidentemente con la periodización y el gradualismo en materia de requisitos de origen, se podría ofrecer en la negociación un cupo de exportación decreciente con requisitos de origen específicos y menores a los de las dos economías de mayor tamaño del MERCOSUR.

Las sugerencias de este capítulo, como ya se dijo, son exploratorias, y pretenden señalar un caso en que las políticas de comercio exterior del MERCOSUR pueden tener un impacto negativo muy importante sobre una actividad no industrial, pero que -en principio- podría reconvertirse parcialmente en industrial. En este último sentido parece necesario acotar, aún de modo muy aproximado y provisorio, el impacto que podría tener la solución parcial sugerida.

Las estimaciones respecto del volumen de compra de artículos electrónicos por turistas de Brasil y Argentina oscilan entre mínimos y máximos tan disímiles que no es posible establecer un valor medio aproximado razonable. Sin embargo, en base a las exportaciones de los principales países exportadores hacia el Paraguay, las estimaciones sobre consumo máximo probable de electrónica, y los datos más conservadores recogidos en entrevistas se puede pensar que el piso mínimo no es inferior a los 300 millones de dólares anuales, o a 200 millones a precios f.o.b., y que lo que podría armarse en condiciones SKD y CKD en el Paraguay -siempre teniendo en cuenta solo esos dos mercados -lo que también constituye un piso mínimo- sería, en la hipótesis más conservadora, del orden de los 150 millones de dólares anuales. En ese caso, y dada la ocupación media de estas actividades a escala internacional y para los casos mano de obra intensiva -que sería el del Paraguay- la ocupación directa mínima -si los televisores fuesen el 50% del "mix" de producción- alcanzaría a aproximadamente 1200 personas, y podría ser un 30% superior si los televisores fueran una proporción baja del "mix". Es evidente que estas cifras no pueden compararse con el empleo actual de Ciudad del Este. Sin embargo, cabe recordar que: a) las demandas de bienes y servicios de un ocupado en la industria no son inferiores a las de un ocupado en el comercio, y por lo tanto si los que hoy están ocupados en el comercio correspondiente al turismo de compra generan empleo con su demanda, lo mismo ocurrirá si están ocupados en la industria; b) la formación de una

industria de armado electrónico no constituye un reemplazo del turismo, sino exclusiva y parcialmente, del turismo de compra de bienes electrónicos; y c) la maduración de una actividad de ensamblado electrónico puede extenderse más allá de los mercados limítrofes, lo que no ocurre con el turismo de compra; y d) ésta es una vía, vinculada al tema de este informe, o sea al comercio exterior de bienes industriales, que debería en última instancia ser sólo una de las muchas formas de abordar un problema que aparece como inevitable.

En conclusión, el avance de los mecanismos del MERCOSUR tenderá a eliminar el turismo de compra, que hoy es una de las actividades que generan más divisas y empleo en el Paraguay. Independientemente de la negociación global en torno a dicho problema, en esta sección se ha propuesto una solución parcial y limitada para el mismo, acotada por el marco temático de este trabajo. Ella consiste en aprovechar las ventajas comparativas del Paraguay para el ensamble de bienes electrónicos, en el marco de la aceptación por parte de Argentina y Brasil de condiciones iniciales específicas que permitan su desarrollo.