

PARAGUAY EN EL MERCOSUR

Asimetrías Internas y Política Comercial Externa

Editor
Fernando Masi

Autores
Juan Cresta
Bibiana Lanzilotta
Fabrizio Vazquez
Francisco Ruiz Diaz
Alvaro Ons

El CADEP agradece el apoyo recibido por el International Research Centre (IDRC) de Canadá para la concreción de las investigaciones contenidas en este volumen.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Impresión: QR Impresiones
Asunción, marzo de 2011

ISBN: 978-99967-623-1-4

Índice

Presentación	5
Los desafíos de una economía abierta y de menor desarrollo en el Mercosur. <i>Fernando Masi</i>	
Asimetrías internas	15
Convergencia en Paraguay: Evolución de las disparidades regionales 1992-2008	16
<i>Juan Cresta (CADEP)</i> <i>Bibiana Lanzilotta (CINVE)</i>	
Introducción	17
Lineamientos Teóricos de la Convergencia	19
Convergencia beta y sigma	20
Convergencia absoluta y condicional	21
Análisis de convergencia en regiones del Paraguay	22
Las disparidades entre regiones y al interior de las mismas	23
Estructura geográfica del PIB por habitantes	25
Análisis de la hipótesis de convergencia σ	31
Medición de la hipótesis de convergencia β	33
Medición de la convergencia condicional	35
Factores que podrían condicionar la velocidad de convergencia	37
Formación de “clubes de convergencia”	41
El factor espacial como determinante de las desigualdades	43
Reflexiones finales	46
Bibliografía	49
Anexo A. Aclaración sobre los datos utilizados	51
Anexo B. Convergencia absoluta mediante análisis de corte transversal o sección cruzada	52
Anexo C. Significancia estadística del Índice I de Moran	55
Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio	56
<i>Fabrizio Vázquez</i>	
Introducción	57
Regiones: visión tradicional y visión innovadora	59
Metodología aplicada e hipótesis	61
La agricultura como organizadora del espacio regional	62
Las diferencias macro regionales entre 1980 y 1995	64
¿Nuevo dinamismo regional contemporáneo: refuerzo de las diferencias o inicio de un nuevo equilibrio regional?	73
Modificaciones en la estructura territorial de la región Oriental	73
San Pedro como modelo principal de la activación de los territorios de la Agricultura Familiar Globalizada	99
Redes económicas que construyen territorios y reducen las diferencias regionales	101
Los nuevos servicios financieros en las regiones	105
Modernización y nuevos sistemas urbanos	108
La vinculación regional y territorial: más allá de la diferenciación natural entre regiones y departamentos	120

Conclusiones	121
Bibliografía	124
Asimetrías internas: Conclusiones finales	125
Política comercial externa	127
LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA DEL PARAGUAY EN EL MERCOSUR.	128
Desvíos del AEC y costos de Protección	
<i>Francisco Ruiz Díaz (CADEP)</i>	
<i>Alvaro Ons (CINVE)</i>	
Introducción	129
Calidad Institucional y Desempeño de la Política Comercial Externa del Paraguay	131
<i>Francisco Ruiz Díaz</i>	
Liberalización e incidencia institucional	131
Determinantes históricos de la política comercial del Paraguay	132
Modelo de desarrollo económico y contexto institucional	135
Dependencia tributaria del comercio exterior y de la re-exportación	138
Desvíos del AEC: Teoría y Situación del Paraguay	143
<i>Álvaro Ons</i>	
<i>Francisco Ruiz Díaz</i>	
La teoría de los desvíos del AEC	143
Descripción general de los desvíos respecto a la política arancelaria común	146
Las listas de excepciones al AEC	151
Los regímenes especiales de importación	164
Los acuerdos comerciales preferenciales	166
Costos de la Protección y Renuncia Fiscal	167
<i>Álvaro Ons</i>	
<i>Francisco Ruiz Díaz</i>	
El modelo de equilibrio parcial computable	167
Selección de productos y resultados de las simulaciones	168
Mercosur y los Beneficios de una Agenda Conjunta Paraguay – Uruguay	172
<i>Francisco Ruiz Díaz</i>	
Características estructurales comunes	172
Propuestas para mejorar la coordinación entre Paraguay y Uruguay	174
Consideraciones Finales	177
<i>Francisco Ruiz Díaz</i>	
Anexo I - Teoría de los Desvíos del AEC	180
Anexo II - Modelo de Equilibrio Parcial Computable	194
Bibliografía	199

Presentación

**Los desafíos de una economía abierta
y de menor desarrollo en el Mercosur.**

Fernando Masi



Los trabajos que el CADEP presenta en este volumen tienen como objetivo entender cómo el Paraguay participa del proceso de integración regional a través de la evolución de su modelo económico y desarrollo territorial interno, así cómo va estructurando una política comercial externa que indica la modalidad de inserción del país en el Mercosur y en los mercados internacionales.

Estudiar el desempeño de regiones dentro de la geografía de un país, aunque territorialmente pequeño, ayuda a comprender las causas de desequilibrios y asimetrías en el crecimiento económico; y permite explicar como el Paraguay se ha preparado para enfrentar los retos de la integración regional y la globalización en relación a su competitividad productiva y a sus niveles de bienestar social.

Por otro lado el análisis de la política comercial externa permite observar cuales son los sectores de la economía nacional que se ven favorecidos por esta política y si la misma es o no funcional a un aprovechamiento pleno del Mercosur. También se estudia cuales son los costos en los cuales el país debe incurrir para modificar la orientación de esta política hacia una estrategia de profundización del Mercosur a ser adoptada eventualmente por el Paraguay. Finalmente, se hacen propuestas para diseñar una posición negociadora conjunta y acuerdos básicos entre las dos economías pequeñas del Mercosur.

Los Desafíos Internos...

En todo proceso de integración regional, las disparidades en el crecimiento económico y los niveles de competitividad entre países y regiones, son factores a tener muy en cuenta en el momento de considerar los beneficios de la profundización de un mercado ampliado. En el MERCOSUR solo se comenzó a considerar el tratamiento de las asimetrías, luego de doce años de la firma del tratado constitutivo. La iniciativa correspondió a Paraguay que para fines de 2003 lograba que el MERCOSUR adopte varias decisiones a favor de las economías menores de la región, entre las cuales, aparte de las comerciales, figuraba la creación de un fondo – más tarde denominado FOCEM – para compensar las asimetrías estructurales existentes.

En todo proceso de integración regional se manifiestan dos tipos básicos de asimetrías sobre las cuales se debe trabajar para un aprovechamiento más integral de la apertura de mercados (Bouzas 2003)¹. En primer lugar se encuentran las llamadas *asimetrías estructurales* que se presentan entre países y regiones por las diferencias de dimensiones económicas, dotación de factores, estructuras de mercado, peso comercial, capacidad para crecer económicamente y competitividad. Este tipo de asimetrías deben ser encaradas por las políticas públicas de los países de menor desarrollo relativo con medidas que apunten a acelerar el crecimiento económico de los mismos y converger hacia los países más desarrollados, cerrando brechas significativas en el mediano plazo. Estas políticas, asimismo, deben ser complementadas por otras de orden comunitario, como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea.

Por otro lado las denominadas *asimetrías de políticas o regulatorias*, se originan en el uso muy discrecional de políticas públicas nacionales en un proceso de integración, lo que puede provocar efectos de “derrame” perniciosos para las economías pequeñas ante la ausencia de una armonización de políticas comunes en los ámbitos tanto macro como microeconómico, alterando una asignación equilibrada de los recursos. Así, por ejemplo, algunos países pueden demostrar mayor capacidad que otros en adoptar políticas de subsidios o incentivos para la

1 Bouzas, R., 2003. “ Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y de la globalización. Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso MERCOSUR”. BID: Washington D.C.

producción e inversión domésticas, o pueden adoptar políticas muy unilaterales de ajuste o protección de sus economías, todas ellas con posibilidades de afectar la competencia y el acceso a mercado dentro del proyecto de integración regional

Estas asimetrías y sus afectaciones se han manifestado en forma diferente en cada una de las economías menores del Mercosur. Mientras que para el Uruguay las asimetrías estructurales no constituían necesariamente un impedimento para su crecimiento dentro de la integración regional, aquellas asimetrías derivadas de políticas han sido constantemente singularizadas como un obstáculo para desarrollar sectores económicos mediante la atracción de inversiones y para tener un acceso pleno a los mercados de los socios mayores del MERCOSUR. En el caso de Paraguay, el desafío de un aprovechamiento pleno de la integración regional ha sido mucho mayor desde el momento que los obstáculos a vencer no se limitaban a las asimetrías derivadas de políticas, sino principalmente a las asimetrías estructurales que lo ubican como el país de menor desarrollo relativo en la región.

En un trabajo en el cual se miden las convergencias y disparidades entre regiones y países del Mercosur, Cresta (2008)² demuestra que Paraguay aparece como el país más rezagado de la región y dentro de una franja de unidades económicas perdedoras, conjuntamente con estados o regiones del norte y nordeste brasileño. Por el contrario, el posicionamiento de Uruguay es de un país “ganador”, no periférico y, por lo tanto con mayor convergencia hacia la media del crecimiento económico del Mercosur.

En este trabajo, el autor afirma, igualmente, que los resultados para ambos países muestran que existen factores retardadores e impulsores del crecimiento, que explican el atraso o el progreso de cada uno de ellos. No existen dudas que entre estos factores se destaquen los niveles de educación, pobreza e infraestructura física y de comunicaciones de los países, así como la productividad y la fortaleza o debilidad de las instituciones. En cada uno de ellos, el Uruguay posee ventajas significativas sobre el Paraguay.

Los retardadores del crecimiento han estado presentes en el modelo económico con el cual el Paraguay ingresa al Mercosur y busca obtener beneficios de la integración regional. Es un modelo que se cimienta sobre la exportación de *commodities* agrícolas y sobre la reexportación de bienes terminados en otros países. Mientras que la primera actividad se desarrolla a partir de la agricultura empresarial mecanizada, la segunda se concentra en las ciudades fronterizas con el Brasil. Ninguna de estas dos actividades cuenta con un efecto derrame importante sobre los ingresos de la mayor parte de la población. Además, las mismas han sido acompañadas de un proceso lento y poco eficiente de capacitación de recursos humanos y de mejoramiento de la infraestructura física y social, de una baja conectividad y poco avance en la institucionalización del Estado como hacedor de políticas públicas para el desarrollo.

Las iniciativas públicas para cambiar este modelo económico por otro de mayor diversificación productiva y de industrialización del país fueron tímidas, mientras que las políticas para mantener el modelo mediante subsidios impositivos a la producción y exportación de *commodities* como al negocio de triangulación comercial, se mantuvieron sin modificaciones.

Así, los beneficios del Mercosur para el Paraguay tardaban en concretarse ante un estancamiento en la producción y en la oferta exportable, acompañado de un crecimiento negativo del PIB per cápita. Es recién a partir de los primeros años de la década pasada (2000) cuando el país retoma el crecimiento, y existe un inicio de diversificación de la producción y un aumento de la oferta exportable.

² Cresta, J., 2008. “Asimetrías en el Mercosur: Un Enfoque Macroeconómico”. En: F. Masi y Terra I. (eds), *Asimetrías en el Mercosur. ¿Impedimento para el Crecimiento?*. RED MERCOSUR: Montevideo-Uruguay.

Los trabajos de Fabricio Vázquez, Juan Cresta y Bibiana Lanzilotta, en este volumen, demuestran cómo se ha manifestado este modelo económico y la evolución del mismo, en términos del comportamiento de las regiones del país y de las brechas de crecimiento y desarrollo entre las mismas.

De acuerdo al análisis de Fabricio Vázquez, y dejando de lado la región Occidental o Chaco (3% de la población), en la década del 90 existían dos macro regiones ubicadas en Asunción y el Departamento Central, por un lado, y en las zonas fronterizas con el Brasil por el otro. Estas, constituían los motores de la economía nacional. En medio de ellas, subsistía otra macro región tradicional, con un limitado dinamismo productivo y con mucho atraso en relación a las primeras. Se generaba entonces un desequilibrio regional muy pronunciado, como resultado de la vigencia del modelo económico anteriormente caracterizado.

En su estudio cuantitativo de convergencia de crecimiento al interior del Paraguay, Juan Cresta y Bibiana Lanzilotta demuestran que han sido los departamentos fronterizos con el Brasil, en la región Oriental y un departamento en el Chaco Central, aquellos que han demostrado tener la mayor dinámica en términos de ingreso per cápita y de productividad. Asimismo, han sido los departamentos de Guairá, Cordillera y Paraguairí, dentro de la macro región tradicional, los más rezagados y de menor productividad.

Por lo tanto, las disparidades regionales internas como resultado del modelo económico demuestran, por un lado la existencia de una franja fronteriza dinámica tanto en términos de una agricultura empresarial mecanizada como en el comercio de reexportación; y por otro lado una gran zona central donde predomina la agricultura de subsistencia. Como separadas de estas dos grandes regiones, aparecen otras dos zonas dinámicas: la zona metropolitana de Asunción, sede de la mayor parte de los servicios público y privado, y el Chaco Central donde se inicia y se consolida la agro-industria cárnica y láctea del país, a partir de los años noventa.

Esta realidad de las regiones en Paraguay no ha permitido construir una integración económica y una cohesión social en el país que favorezca una mayor igualdad de oportunidades para sus habitantes. Por el contrario, el modelo económico ha sido más afín al mantenimiento y ahondamiento de las asimetrías regionales.

Como parte de la diversificación productiva del país, el proceso de industrialización se iniciaba a fines de los ochenta, teniendo un ritmo lento pero continuo. En los noventa, este proceso ha sido favorecido por medidas que buscaban alentar las inversiones en el sector y por la apertura del mercado regional. En la actualidad un cuarto de las exportaciones totales del país corresponden a rubros no tradicionales (fuera de los commodities agrícolas), mayormente industriales. A su vez, el Mercosur y el mercado ampliado de América del Sur son los principales destinos de las exportaciones no tradicionales. De todas maneras, y a pesar de este progreso, el sector industrial sigue participando con un peso específico bajo en el PIB del país, y con una base predominante de procesamiento de recursos naturales³.

En buena medida, la dinamización industrial tuvo como plataforma una nueva configuración de regiones en el Paraguay que alentaron principalmente la formación de agro-industrias. Vázquez demuestra que en el período 1996-2010, las macro regiones caracterizadas anteriormente, sufren un proceso de modificaciones para dar lugar a nuevos esquemas productivos y territoriales. Estas modificaciones tienen lugar en la macro región más tradicional y de econo-

3 Los sectores agroindustriales y agroalimentarios son los principales en la composición manufacturera del país. Existen nuevos sectores que también han demostrado una dinámica interesante como la de químicos y farmacéuticos, plásticos, metalmecánicos y minerales no metálicos.

mía campesina de subsistencia. La entrada de empresas agro exportadoras y procesadoras de nuevos rubros agrícolas⁴ para las ventas al mercado regional e internacional, y la formación de cadenas agro-industriales, dinamizan esta zona, creando y conectando micro regiones caracterizadas como lo que el autor califica de “agricultura familiar globalizada”. Este proceso también se entiende porque el dinamismo de las otras macro regiones (Asunción y zonas fronterizas) parece haber llegado a su límite de expansión.

Otro factor importante en las modificaciones que se operan en el período señalado, es la aparición de una ganadería moderna, con innovaciones tecnológicas y con proyecciones a nuevos mercados externos. De esta forma, en una misma zona geográfica pueden combinarse diversas modalidades productivas como la ganadería semi intensiva, el cultivo de commodities y el cultivo de nuevos rubros de la agricultura familiar globalizada. Aparte de ello, el incremento de las obras de infraestructura física y la conectividad, como la aparición y multiplicación de servicios financieros, comerciales y educativos en las nuevas ciudades rurales, explican las transformaciones que se han iniciado en varios segmentos territoriales de esta macro región.

En el trabajo de Cresta y Lanzilotta, se demuestra que varios departamentos de esta macro región tradicional y rezagada –como Caaguazú, Caazapá, San Pedro y Concepción– que se encontraban en los cuartiles de ingreso per cápita más bajos a comienzos de los noventa, terminan desplazándose hacia cuartiles superiores de ingreso para el 2008. Este hallazgo supone la creación de unidades o distritos productivos en cada uno de estos departamentos que conforman un grupo impulsor para una posible convergencia hacia aquellos departamentos que históricamente han mantenido un alto ingreso per cápita. Sin embargo y dentro de esta misma macro región, los departamentos de Guairá, Cordillera y Paraguarí siguen presentando en la actualidad los menores niveles de ingreso per cápita en la estructura geográfica del país.

La pregunta, entonces, se dirige a constatar si esta reconfiguración regional de la última década ha ayudado a reducir las asimetrías internas del país y por lo tanto si ha alentado una mayor cohesión social y económica entre regiones.

En el análisis de posicionamiento de departamentos del país por cuartiles de ingreso per cápita, se observa que no ha existido mucha rigidez para que varios de ellos progresen hacia niveles más altos en un período de tiempo relativamente corto. Sin embargo, este análisis no permite capturar los niveles de convergencia y desigualdades de ingresos entre departamentos como también las velocidades de convergencia de estos mismos ingresos.

Una de las primeras conclusiones del trabajo de Cresta y Lanzilotta sobre convergencia en Paraguay es que las desigualdades regionales en el, país, se derivan principalmente de las disparidades de ingreso per cápita entre departamentos y que estas desigualdades se han ido reduciendo levemente en un período de tiempo que se extiende desde 1992 hasta el 2006. No ha ocurrido lo mismo con las disparidades intra departamentales o entre distritos de departamentos donde el proceso ha seguido una tendencia de incremento de estas mismas disparidades.

Una segunda conclusión tiene relación con los factores retardadores e impulsores del crecimiento de los departamentos. En este sentido Cresta y Lanzilotta encuentran que, en el período de tiempo estudiado, los factores retardadores han predominado en los departamentos que componen lo que Vázquez ha denominado macro región tradicional y rezagada⁵. Estos departamentos son los que se han enfrentado con mayores dificultades para crecer a tasas que les permitieran reducir la brecha respecto a otras zonas más dinámicas. Mientras que los factores

4 Sésamo, frutas y hortalizas, stevia, azúcar orgánico, almidón-mandioca, hierbas medicinales, etc..

5 Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Cordillera, Guairá y Paraguarí

impulsores han predominado en Asunción, los departamentos fronterizos con el Brasil en el Este, los departamentos del Sur y algunas zonas del Chaco.

Una tercera conclusión, bastante interesante, hace referencia a la localización geográfica como factor de convergencia y crecimiento económico. De acuerdo a otro instrumento cuantitativo utilizado en el análisis de Cresta y Lanzilotta, la distribución del PIB per cápita por regiones o departamentos es muy poco concentrada. Es decir, que “*las regiones con PIB por habitante relativamente elevado (bajo) no quedan (necesariamente) localizadas cerca de otras regiones con PIB por habitante relativamente elevado (bajo)*”. Así, la localización territorial no estaría jugando un papel importante en explicar las diferencias de PIB per cápita por departamentos, y por lo tanto no se convierten en obstáculos para una mayor convergencia de ingresos entre los mismos.

Los autores afirman, finalmente, que a través de los análisis de convergencia de ingresos, el tiempo necesario para cerrar la mitad de la brecha existente entre las regiones más avanzadas y más rezagadas será de 30 años. Sin embargo esta velocidad de convergencia puede aumentar – y por ende reducirse el tiempo – a medida que ciertos factores impulsores del crecimiento se encuentren cada vez más presentes en aquellas zonas de menor desarrollo. Entre estos factores se destacan dos, principalmente. En primer lugar, el crecimiento de la inversión física pública. En segundo lugar una mayor industrialización del país que absorba mano de obra en las regiones de menor desarrollo agrícola y una actividad agrícola más intensiva en las regiones más dinámicas o emergentes, de manera a elevar los niveles de productividad.

Tanto los autores del estudio cuantitativo sobre asimetrías internas en el Paraguay como Fabricio Vázquez coinciden en señalar que la nueva reconfiguración regional que surge en la década última, hace que “*.....el crecimiento económico ya no se limita a tal o cual sub región, sino que se difunde, expande y permea a varias regiones, intensificando la integración*”. Se transita así de un modelo territorial desequilibrado, resultado del modelo económico descrito anteriormente, hacia otro de diversas subregiones cuyos nuevos dinamismos permiten una integración comercial y productiva de las mismas.

Esta nueva reconfiguración regional y productiva debe, finalmente, dirigirse a modificar el modelo económico vigente, mediante la diversificación productiva, la formación de cadenas agro-industriales tanto domésticas como internacionales, un incremento de la productividad, mayor inversión en conectividad e infraestructura física, mayor uso y calificación de la mano de obra y mayor atracción de inversiones. De esta forma, el camino iniciado para ganar espacios en el Mercosur ampliado mediante el aumento de la oferta exportable de rubros no tradicionales se vuelve sustentable y ayuda a reducir las disparidades internas del Paraguay.

...y los Desafíos Externos

¿Responde hoy la política comercial del Paraguay en el Mercosur a los últimos cambios experimentados en su sector productivo, o se aferra la misma al modelo económico de exportación de commodities y triangulación comercial? ¿Deberá comprometerse el Paraguay a una profundización de la unión aduanera del Mercosur a costa de perder la autonomía de su política arancelaria-comercial?. ¿Es posible una complementación de políticas comerciales de las economías menores del Mercosur para lograr libre circulación y acceso a mercados en la región?

Estas son las interrogantes que se trata de responder en el estudio que realizan Francisco Ruiz Díaz y Alvaro Ons al evaluar el desempeño de la política comercial del Paraguay y su relaciones con intereses internos y externos.

Ruiz Diaz demuestra que la política comercial externa adoptada por el país en el período democrático no se ha apartado de la herencia del régimen autoritario. Es decir, que esta política comercial ha sido una continuidad de una modalidad de reexportación iniciada y alentada por el gobierno dictatorial de Stroessner. De hecho y a partir del ingreso de Paraguay en el Mercosur, se ha tratado de mantener un régimen de excepciones arancelarias para dentro y fuera del Mercosur, mas favorable a proteger el comercio de reexportación, antes que a dar facilidades al sector industrial y promover los sectores con mayores ventajas comparativas.

El principal argumento esgrimido para esta protección ha sido que el nivel de recaudaciones impositivas del Estado ha sido altamente dependiente del comercio exterior. De hecho, la legalización del comercio de reexportación a través del denominado “Régimen de Turismo” a principios de los años noventa, ha permitido incrementar exponencialmente las importaciones de zonas fuera del Mercosur⁶ con el consiguiente beneficio para las arcas fiscales⁷. Sin embargo, un análisis de las recaudaciones tributarias de los últimos siete años, demuestra que el denominado régimen de turismo o comercio de reexportación ha representado solo un promedio de 6 a 8% de las recaudaciones totales, aún cuando el fisco siga siendo altamente dependiente del comercio exterior.

Esta política de protección al régimen de reexportación se ha mantenido desde el momento (1995) en que se establecen niveles de protección a todo el Mercosur mediante la puesta en vigencia del Arancel Externo Común (AEC)⁸, hasta la actualidad, sin que existan motivos tan contundentes como hace 15 años. La estructura del AEC establecida en el Protocolo de Ouro Preto, responde prácticamente a los niveles de protección que el socio mayor del MERCOSUR demanda en términos de sus sectores productivos. Es una protección que no se concilia con las economías mas pequeñas que son tradicionalmente mas abiertas y que precisan aranceles bajos, principalmente para la importación de bienes de capital e insumos de la extrazona dirigidas a fomentar la producción industrial y aumentar la oferta exportable de esos países (Paraguay y Uruguay) a los mercados de los socios mayores.

Es por esta razón que cuando se decide un tiempo de ajuste a los niveles del AEC establecidos, para todos los países del Mercosur, las economías pequeñas deberían haber incluido, en sus listas de excepciones, con aranceles más bajos que el AEC, primordialmente a aquellos bienes e insumos que favorecen la creación y ampliación de sus sectores productivos. Ello no ha sido el caso de Paraguay que ha privilegiado bienes finales de consumo suntuario (régimen de turismo) en estas listas, con un criterio predominantemente fiscalista. Sin embargo, y a partir del año 2003, el Paraguay consigue aumentar la lista de excepción con bienes de capital e informática y de insumos y materias primas. A pesar de ello, la mayor parte de los bienes de informática prácticamente operan dentro del régimen de turismo, desde el momento que el principal mercado de destino final es el Brasil. Además, varias partidas arancelarias de bienes intermedios y materias primas no son utilizadas o el diferencial entre el arancel aplicado y el AEC es mínimo, para justificar un desvío del AEC.

En el caso de los regímenes especiales de importación, como otro instrumento de desvío del AEC hacia abajo, los mismos están orientados a promover la industrialización y la competitividad de la oferta exportable. Dentro de estos regímenes se encuentran la admisión tem-

6 La mayor parte de estas importaciones consisten en bienes de consumo suntuario, teniendo como principal mercado de destino al Brasil con la modalidad de reexportación.

7 El incremento de las importaciones está explicado por aranceles y tributos internos bajos y diferenciados para la compra de este tipo de bienes que son finalmente reexportados (régimen de turismo).

8 Se uniformizan todos los impuestos por importaciones (aranceles) que cobran cada uno de los países del Mercosur en relación al Resto del Mundo, para cada nivel de productos (partidas arancelarias).

poraria, el régimen de maquila y el de materias primas. Sin embargo, el Paraguay hace un uso marginal de esta facilidad por cuanto que la mayor parte de los bienes usualmente importados ya se encuentran en las listas de excepciones. El otro problema tiene relación con los costos de administrar estos regímenes por la forma en que los mismos se encuentran estructurados. Finalmente, estos regímenes no se encuentran organizados dentro de un plan o estrategia de desarrollo industrial del país, y ,por lo tanto no están focalizados a metas específicas y a un número alto de beneficiarios.

En definitivas, tanto las listas de excepción al AEC y los regímenes especiales de importación otorgan al Paraguay una amplia autonomía en su política comercial que puede aún extenderse por las flexibilidades ya obtenidas. Esta autonomía comercial no tiene relación con la búsqueda de profundización del proceso de integración regional hacia la unión aduanera y, por lo tanto, con la construcción de una política comercial común en el Mercosur. Pero a la vez, esta autonomía comercial no es utilizada el Paraguay a favor de la producción para un mejor posicionamiento del país en el mercado regional e internacional.

Ante esta realidad, los autores de este trabajo realizan un ejercicio a partir de la estimación de los costos de la protección que resultarían de la eliminación de las excepciones al AEC para una muestra representativa de productos. Estos costos tienen relación tanto con la renuncia fiscal que resulta de algunos de estos desvíos del AEC, con la pérdida de recaudación por un posible aumento del AEC en otros, y con la potencial ganancia o recuperación recaudatoria con la eliminación de ciertas exenciones arancelarias.

El principal resultado de este ejercicio se traduce en una pérdida de bienestar de los consumidores en aquellos bienes que son mayormente reexportados. A su vez, esta pérdida de bienestar tiene como contrapartida mayores incrementos de la recaudación estatal y no precisamente ganancias de los productores de los países vecinos desde el momento en que no existe una oferta regional relevante que pueda apropiarse de una parte significativa de la caída en el beneficio de los consumidores. Por lo tanto la pérdida neta para el Paraguay es muy pequeña, y la misma pérdida de los consumidores debe ser relativizada en estos productos de reexportación.

Mantener la actual “política comercial “, no permite que el Paraguay asuma un compromiso firme de integración profunda en el Mercosur. Es una política que favorece al mantenimiento del comercio de reexportación y termina no impactando positivamente sobre el sector productivo-agroindustrial donde el país tiene claras ventajas comparativas. Con esta política comercial, que refuerza el modelo agro-exportador-triangular, el Paraguay no puede esperar extraer muchos beneficios de la integración regional. Entonces termina siendo convincente la idea, instalada en los medios de comunicación locales y por algunos representantes empresariales, que el “Mercosur no sirve”.

Es decir, con la política comercial vigente, el Mercosur seguirá sirviendo para el Paraguay en la medida que el Brasil continúe admitiendo ser el receptor principal del comercio de reexportación, y en la medida que no haya un compromiso firme de los socios del Mercosur de eliminar el doble cobro arancelario y de permitir la libre circulación de bienes en un territorio aduanero común. A ello se debe sumar el hecho que la mayor parte de las exportaciones paraguayas tienen como destino al Resto del Mundo, por tratarse de materias primas agrícolas y no de productos procesados.

La política comercial externa del país debe modificarse sustancialmente y acompañar los cambios que se vienen sucediendo gradualmente en la estructura productiva y territorial del país. La diversificación productiva y el incremento de las actividades industriales han demostrado que el Mercosur es un buen socio comercial, pero que será mucho mejor aprovechado

cuando las políticas públicas del Paraguay se coordinen de forma tal a priorizar actividades de mayor procesamiento de los recursos naturales, intensivas en uso de mano de obra y factibles de crear cadenas de valor.

Esta es una tarea nacional y mercosuriana a la vez, desde el momento en que se ha iniciado un compromiso regional con el Paraguay como país de menor desarrollo relativo para cerrar o disminuir brechas asimétricas, interna y externamente, promoviendo un mayor crecimiento y competitividad. En este sentido el Brasil se convierte en un actor fundamental. El relacionamiento comercial y productivo intenso con el Brasil, desde hace 40 años, explica en buena medida, el modelo económico vigente en el Paraguay, modelo que no genera bienestar y que coloca al país de contramano a la integración regional⁹. Revertir este modelo precisa de la colaboración de Brasil para una eliminación gradual del comercio de reexportación y su reemplazo por cadenas productivas transfronterizas que permitan una diversificación y aumento de la oferta exportable del Paraguay al Mercosur y al mercado internacional.

Aparte de ello y como nos demuestran los autores de este trabajo, existe una deuda pendiente entre las economías pequeñas del Mercosur. Paraguay y Uruguay comparten una serie de características comunes. Además de poseer semejanzas en tamaño poblacional y territorial, ambas economías son las más abiertas de la región, tienen al Mercosur como su principal mercado de exportación y comparten patrones de comercio similares para el Resto del Mundo. Los dos países exportan bienes intensivos en recursos naturales e importan rubros industriales intensivos en bienes de capital, así como son los socios con mayor dependencia de las actividades primarias o agrícola-ganaderas.

Sin embargo, hasta la actualidad, ambos países no han logrado diseñar una estrategia conjunta dentro del Mercosur. Han sido mayores las discrepancias en las mesas de negociaciones, que los acuerdos logrados. Los autores analizan las causas de este problema y sugieren recomendaciones para instalar acuerdos básicos de actuación, favorables a ambos países y que principalmente se orienten a trabajar las asimetrías existentes con los socios mayores y un mayor acceso a los mercados, en el marco del cumplimiento del principio de la libre circulación.

Reducir las asimetrías internas para lograr un crecimiento económico más equitativo y con mayor competitividad, así como reorientar la política comercial externa del país en base a un modelo económico pro productivo antes que reexportador, constituyen los principales desafíos para un país pequeño como el Paraguay que todavía no ha aprendido a aprovechar plenamente las bondades de la integración regional y de la globalización.

9 Con el Brasil se ha iniciado el comercio de reexportación. Brasil es el principal comprador de la energía hidroeléctrica producida por el Paraguay y el principal colonizador de tierras agrícolas de la faja fronteriza que ha hecho de la soja el producto estrella de la exportación del Paraguay

Asimetrías internas



**Convergencia en Paraguay:
Evolución de las disparidades regionales
1992-2008.**

Juan Cresta (CADEP)
Bibiana Lanzilotta (CINVE)

**Diferencias regionales y dinamismo
productivo en Paraguay: la nueva
organización económica del territorio**

Fabrizio Vázquez (CADEP)

Convergencia en Paraguay: Evolución de las disparidades regionales 1992-2008

Juan Cresta (CADEP)

Bibiana Lanzilotta (CINVE)

RESUMEN

El trabajo aborda el problema de las asimetrías o disparidades entre las regiones al interior de Paraguay con un enfoque cuantitativo, donde se contrasta la hipótesis de convergencia entre los departamentos de Paraguay siguiendo la línea propuesta por Barro y Xala-i-Martin. También se introducen enfoques alternativos con el propósito de examinar la influencia de conformar “clubes de convergencia”, como también factores relacionados a la ubicación geográfica de las regiones en la determinación de las asimetrías. Los resultados del estudio indican que las desigualdades en términos del PIB por habitantes entre los departamentos de Paraguay son relevantes, y además tienden a reducirse muy lentamente en el tiempo, condicionadas por diversos factores aceleradores o retardadores de la velocidad de convergencia. A pesar de las asimetrías entre departamentos, en el Paraguay no han predominado los grupos de regiones con características distintas entre sí, pero con fuertes similitudes entre las unidades regionales al interior de cada grupo, que tan solo implicaría la posibilidad de una convergencia intra grupos. A su vez, una ubicación geográfica determinada no limitaría el proceso de reducción de asimetrías en términos de producto por habitante entre los departamentos, puesto que en el país no existen obstáculos geográficos insuperables que impedirían el comercio, las transferencias de tecnología, la libre movilidad de factores y otros aspectos positivos. El trabajo no se limita solo al estudio de las asimetrías entre departamentos, sino que se extiende al interior de los mismos. Las desigualdades en el PIB por habitantes a nivel de distritos, a diferencia de lo observado con los departamentos, han sido ligeramente menores, pero en contraste se han incrementado a través de los años condicionando la velocidad de convergencia del país.

Los autores agradecen muy especialmente a Leila Rodríguez, economista investigadora del CADEP por su colaboración en el armado de la base de datos utilizada

INTRODUCCIÓN

El Paraguay se caracteriza como un país territorialmente pequeño, pero con problemas diversos en cuanto al comportamiento de sus distintas regiones. La mayoría de estos problemas se vinculan directamente a aspectos del desarrollo regional que han estado en la agenda política y económica durante varias décadas, por citar algunas como la reforma agraria y el fortalecimiento de la agricultura familiar, la competitividad, el desempleo y las disparidades de ingresos. Estos aspectos no pueden ser analizados en forma separada de la geografía, así como tampoco de las particularidades económicas individuales de cada región. Por lo tanto resulta importante conocer las características de crecimiento y generación de riqueza de las regiones, y las disparidades que existen entre las mismas.

Los trabajos que abordan los problemas de asimetrías o disparidades entre regiones al interior del Paraguay, a partir del enfoque de la convergencia son prácticamente inexistentes. No obstante, la literatura referente a los demás países del MERCOSUR, o aquéllas que incorporan a Paraguay como una unidad de análisis es más vasta. La mayoría de estos estudios ha encontrado evidencia de una muy lenta reducción de las discrepancias en los ingresos per cápita, tanto entre países como entre regiones al interior de los mismos, lo que se suele atribuir a la presencia de factores propios de cada región, que han acelerado o retardado el crecimiento económico de cada una de ellas.

La cuestión de fondo en esta discusión se refiere a la capacidad de reducir las desigualdades entre regiones, para lo cual es necesario determinar cuales son los factores que influyen en esa capacidad de acercamiento. En este sentido, la lista de las variables que afectan la convergencia no ha sido consensuada en la literatura, sobre todo en el caso de las diferencias regionales al interior de los países. Pero, analizando la evidencia existente en otros estudios, a la innegable influencia de la inversión en capital (físico y humano), se le ha agregado la composición sectorial del empleo, la localización geográfica y la migración como factores que constituyen la base para identificar las diferencias regionales. Aunque, de esta discusión queda claro que la búsqueda debe considerar las características individuales existentes dentro de cada país. Este análisis requiere primero cuantificar la evolución de las disparidades de ingresos entre las regiones del país.

En el marco de este debate, y a la luz del problema de las desigualdades en cuanto al ingreso por habitantes de cada región, el estudio se plantea realizar un análisis de la presencia (o ausencia) de convergencia en ingreso o PIB por habitante entre las regiones de Paraguay.

Este tipo de estudios requiere contestar preguntas importantes como por ejemplo, si las regiones más ricas se hacen cada vez más ricas, y las más pobres se hacen más pobres; o si se observa algún tipo de convergencia o acercamiento entre las regiones. Asimismo, una pregunta importante que surge de las anteriores, se refiere a las expectativas en términos de la evolución de las discrepancias de ingresos en el futuro.

Con este propósito, se estudian los dos criterios de convergencia propuestos por Barro y Sala-i-Martin (1991; 1992 y 1995): los conceptos de *convergencia beta* y *sigma*. Asimismo, otra manera de analizar la hipótesis de convergencia o divergencia en los ingresos por habitante entre regiones, es estimando su distribución probabilística empírica en periodos seleccionados, y observando luego su comportamiento a través del tiempo. Esta distribución de probabilidades empírica es estimada mediante la función de *densidad de Kernel*; que a su vez es útil para detectar la aparición de “clubes de convergencia”.

El estudio de la hipótesis de convergencia regional no puede dejar de lado la dimensión geográfica de los datos, puesto que existen diversos factores que afectan la actividad económica, que tienen una muy fuerte relación con la ubicación territorial o el espacio donde se realiza dicha actividad. Este aspecto se incorpora al trabajo mediante la estimación de un indicador que mide el grado de dependencia del PIB per cápita de los departamentos o regiones, respecto al territorio donde se ubican. El indicador descrito se denomina Índice global I de Moran.

El documento se estructura de la siguiente manera. En la sección II se presentan las definiciones y conceptos más importantes acerca del análisis de la convergencia, con el propósito de crear un marco teórico que sustente y ordene el estudio. Luego, en la sección III se discuten los resultados empíricos; y en la sección IV, se culmina con las reflexiones y conclusiones.

LINEAMIENTOS TEÓRICOS DE LA CONVERGENCIA

El punto de partida del estudio sobre la hipótesis de convergencia descansa fundamentalmente sobre los modelos de Solow (1956) y Swan (1956), los que posteriormente fueron incorporados en un proceso dinámico de optimización más formal por Cass (1965) y Koopmans (1965). Estos modelos predicen que, dado un *stock* inicial de capital por trabajador, una economía se moverá hacia un equilibrio de largo plazo en el cuál el producto por trabajador crecerá a una tasa constante, que será igual a la tasa de cambio tecnológico exógeno. Durante el periodo de transición, la tasa de crecimiento de la economía será superior a la tasa de largo plazo, pero irá acercándose a la misma asintóticamente, es decir, dicha brecha se irá reduciendo gradualmente. Esta idea encierra una de las principales implicancias de estos modelos, esto es, que al alcanzarse el equilibrio de estado estacionario (*steady state*), el ingreso per cápita de las distintas economías converge a un mismo nivel, una vez que las tasas de ahorro y depreciación, y la tasa de crecimiento poblacional son controladas o tomadas en consideración.

La otra implicancia fundamental de la hipótesis de convergencia está relacionada a la idea que las economías menos desarrolladas o más pobres, puesto que se encuentran más alejadas del estado estacionario de largo plazo, crecen más rápido que las más ricas o más desarrolladas. Por lo tanto, cerrarán la brecha existente respecto a las más ricas mientras transitan hacia el estado estacionario (*steady state*). Dicho de otra manera, las economías que parten de posiciones más retrasadas registran tasas de crecimiento mayores que las más adelantadas, de tal manera que en el largo plazo se produce un efecto de captura o “*catching-up*”. Esta mayor tasa de crecimiento se produce debido a que las economías más pobres poseen un menor acervo de capital, y por lo tanto, una mayor productividad marginal del capital que las más ricas. A medida que las economías acumulan capital, la productividad marginal de este factor va disminuyendo junto con la tasa de crecimiento del producto, hasta que finalmente se alcanza la tasa de cambio técnico exógeno, la cual asegura un estado estacionario.

En la literatura económica existen dos conceptos de convergencia asociados a este modelo o razonamiento la *convergencia beta* (β) y la *convergencia sigma* (σ)¹. Existe *convergencia beta* si las economías pobres crecen más que las ricas. En otras palabras, se dice que hay β -*convergencia* entre un conjunto de economías si existe una relación inversa (negativa) entre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita y el nivel inicial de dicho ingreso. Por lo tanto, si las economías de menores ingresos crecen con mayor velocidad, eventualmente alcanzarán o convergerán a los niveles de ingresos de las economías más ricas. De esta manera, las disparidades tenderán a desaparecer entre regiones (o países).

La *convergencia sigma* es una medida de dispersión que indica el grado de desigualdad existente entre distintas economías, tomando como referencia una determinada variable económica, que por lo general es el ingreso per cápita o PIB per cápita. En otras palabras, si la dispersión del PIB per cápita entre grupos de economías tiende a reducirse en el tiempo, entonces se dirá que existe σ -*convergencia*. A continuación se presentan con mayor detalle estos dos conceptos de convergencia.

1 Véase Barro y Sala-i-Martin (1991, 1992 y 1995), y Sala-i-Martin (1996).

Convergencia beta y sigma

Como se mencionó, la β -convergencia implica que existe una relación negativa entre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita y el nivel inicial de dicho ingreso per cápita. En términos formales esto puede expresarse como:

$$\log(y_{i,t}) - \log(y_{i,t-1}) = \alpha - \beta \times \log(y_{i,t-1}) + \mu_{i,t} \quad (1)$$

Donde: $\mu_{i,t}$ es un término de perturbación y β es una constante positiva tal que $0 < \beta < 1$. La hipótesis de β -convergencia sugiere que esta tasa de crecimiento es una función negativa del nivel de renta inicial. Un mayor coeficiente β corresponde a una mayor tendencia hacia la convergencia.

Sin embargo, en los estudios empíricos, en lugar de estimar una ecuación lineal como la descrita, se ha preferido estimar una relación no lineal como la siguiente²:

$$\gamma_{i,t_0,t_0+T} = \alpha - \left[(1 - e^{-\beta T}) / T \right] \times \log(y_{i,t_0,t_0+T}) + \mu_{i,t_0,t_0+T} \quad (2)$$

Donde: γ_{i,t_0,t_0+T} es la tasa de crecimiento anual de la economía i entre los periodos t_0 y t_{0+T} y viene dada por $(1/T) \times \log[y_{i,t_0+T} / y_{i,t_0}]$ y donde μ_{i,t_0,t_0+T} representa el promedio de los términos de error entre los periodos t_0 y t_{0+T} y T es la duración del intervalo.

Los parámetros α y β son constantes que dependen de parámetros del modelo como son la tasa de progreso técnico, la tasa de crecimiento de la población, la tasa de preferencia por el tiempo, la elasticidad intertemporal de sustitución en el consumo y la participación del capital en la función de producción. Formalmente, esta ecuación implica un $\beta > 0$. Cuanto más grande es β , mayor velocidad de convergencia tiene esta economía o región.

El segundo concepto de convergencia, σ -convergencia, se refiere a la disminución en el tiempo de la dispersión de los ingresos per cápita de las distintas economías que se analizan. Como medida de la dispersión del ingreso per cápita en la sección cruzada de regiones o países, se considera la varianza muestral (o desviación estándar) del logaritmo del ingreso per cápita:

$$\sigma_t^2 = (1/N) \sum_{i=1}^N [\log(y_{i,t}) - \mu_t]^2 \quad (3)$$

Dónde: μ_t es la media muestral de $\log(y_{i,t})$. Si el número de observaciones, N , es grande, entonces la varianza muestral se aproxima a la varianza poblacional, y entonces es posible utilizar la ecuación (1) para derivar la evolución en el tiempo de σ_t^2 :

$$\sigma_t^2 \cong (1 - \beta^2) \times \sigma_{t-1}^2 + \sigma_\mu^2 \quad (4)$$

La condición que debe cumplirse para que esta ecuación sea estable es que $0 < \beta < 1$. Si no existe β -convergencia, de modo que $\beta \leq 0$, no puede haber σ -convergencia. De esta manera, β -convergencia es una condición necesaria para la existencia de σ -convergencia. Más específicamente, esto quiere decir que para que las economías se acerquen, es necesario que

² La razón por la cual se prefiere estimar una relación no lineal es triple y se presenta con detalle en Sala-i-Martin, Xavier. "Apuntes de crecimiento económico". 2a Edición. Antoni Bosch Editor.

las pobres crezcan más que las ricas, reduciendo de esta manera las desigualdades entre ellas. Para comprobar si es una condición suficiente, se resuelve la ecuación (4) como función del tiempo resultando:

$$\sigma_t^2 = (\sigma^2)^* + [\sigma_0^2 - (\sigma^2)^*] (1 - \beta)^{2t} \quad (5)$$

Dónde $(\sigma^2)^*$ es el valor de estado estacionario de σ_t^2 (es decir, el valor de σ^2 cuando $\sigma_t^2 = \sigma_{t-1}^2$ para todo t) y se halla determinado por la siguiente expresión:

$$(\sigma^2)^* = \frac{\sigma_\mu^2}{[1 - (1 - \beta)^2]} \quad (6)$$

De la ecuación (6) puede comprobarse que la dispersión de estado estacionario disminuye cuando β aumenta, pero aumenta con la varianza de la perturbación, σ_μ^2 . Es decir, la varianza se aproxima monótonamente (con $\beta > 0$) a su valor de estado estacionario, $(\sigma^2)^*$, el cual es creciente en σ_μ^2 pero decreciente en β . Dependiendo de si el valor inicial σ_0^2 está por debajo o por encima de su valor de estado estacionario, la varianza irá creciendo o decreciendo en el tiempo. En otras palabras, se observará σ -convergencia solamente en aquellos casos en que la varianza inicial esté por encima de la de estado estacionario.

Convergencia absoluta y condicional

La evidencia empírica internacional ha demostrado que las discrepancias en términos de crecimiento económico y dispersiones del ingreso per cápita entre regiones ricas y pobres difícilmente se han reducido. Además, los resultados de las estimaciones de convergencia han denotado un ajuste muy débil, que sugiere que las disparidades iniciales de los ingresos per cápita tal vez no explican la diferencia en el crecimiento de los países (o regiones). Esta debilidad en los resultados de los modelos neoclásicos fue uno de los principales aspectos que fortalecieron la convicción que los modelos endógenos explicaban mejor la realidad. No obstante, una reinterpretación de los modelos neoclásicos³, que seguía considerando la posibilidad de convergencia, pero condicionada a una serie de factores, logró demostrar que estos podrían mejorar la comprensión sobre el comportamiento de los países o las regiones.

Esta nueva dimensión del análisis envuelve la necesidad de distinguir entre dos nuevos conceptos de convergencia; la *convergencia absoluta* (o no condicional) y la *convergencia condicional*. La *convergencia absoluta* se produce cuando todas las economías (regiones o países) convergen entre sí sin tener en cuenta a los factores específicos de cada economía (políticas económicas, tasas de inversión, composición de la producción, distintos niveles de capital humano, entre otros). En términos estrictos, las economías pobres siempre crecen más

3 Esta reinterpretación surge nuevamente a partir de trabajos de autores como Barro, Sala-i-Martin, Romer, Mankiw y Weill, a la cual denominaron con carácter general la *convergencia condicional o relativa*.

intensamente que las economías ricas. Esto requiere, de manera implícita, que las economías posean similitudes en términos de tasas de crecimiento de la población, parámetros de preferencia intertemporales de consumo, y la tecnología.

Por el contrario, la *convergencia condicional* ocurre cuando la relación entre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita y su nivel inicial es negativa, toda vez que se hayan podido controlar los factores que condicionan el estado estacionario de cada economía. En otras palabras, las economías convergen solo cuando se toman en consideración los factores que son específicos al estado estacionario hacia el cuál estas se dirigen. Si éste es el caso, y ha resultado ser para la mayor parte de la literatura empírica existente, la convergencia absoluta no tiene que cumplirse necesariamente, y cada economía llegaría a su propio estado estacionario. En todo caso, la velocidad de convergencia marcaría el ritmo de crecimiento de cada economía.

En las secciones siguientes se presentan los hallazgos empíricos del estudio, resultantes de las estimaciones de una medida de ingresos per cápita de los departamentos del país. Este ejercicio se realiza mediante un análisis descriptivo, seguido de estimaciones econométricas empleando la técnica de los datos de panel.

ANÁLISIS DE CONVERGENCIA EN REGIONES DEL PARAGUAY

Siguiendo los lineamientos teóricos presentados más arriba, en esta sección se muestran los resultados empíricos del estudio de convergencia en Paraguay. Se parte con un análisis descriptivo de indicadores y estadísticos, y luego se profundiza el estudio mediante un enfoque más formal de datos de panel⁴.

Como se mencionó, para el análisis de la convergencia se estudiarán los dos criterios propuestos por Barro y Sala-i-Martin (1991; 1992 y 1995), los conceptos de β -*convergencia* y σ -*convergencia* utilizando la metodología de datos de panel para el primer concepto, y la dispersión del logaritmo del producto per cápita y otros índices de entropía generalizada en el segundo. Luego, se presentan los resultados de la estimación de la función de *densidad de Kernel*, que permite obtener dos tipos de conclusiones. En primer lugar es útil como un método alternativo para estudiar el concepto de σ -*convergencia*. En segundo lugar, permite observar la aparición o no de “clubes de convergencia”, como se los conoce en la literatura sobre crecimiento económico. Finalmente, también se analiza la influencia de la dimensión territorial sobre la actividad económica de los departamentos. Para ello, se calcula el indicador global I de Moran.

Pero primeramente se estudian las disparidades entre los distintos departamentos observando algunos datos que caracterizan a las regiones del país. Esto se realiza con el propósito de comparar el grado de desigualdades observadas entre ellos. Luego, se analiza la evolución de dichas disparidades a lo largo del periodo considerado, con el propósito de constatar si las diferencias en ingresos han variado en el tiempo, hecho que permitirá contrastar la presencia o ausencia de σ -*convergencia*.

El estudio de la *convergencia* β en el Producto Interno Bruto per cápita de los departa-

4 En el Anexo B, sin embargo, también se muestran los resultados del estudio de la hipótesis de convergencia empleando la técnica de corte transversal o sección cruzada.

mentos del Paraguay, permitirá determinar la velocidad con la cual se reducirá la brecha entre las regiones. Es decir, el enfoque descriptivo y el de convergencia σ denotan el grado de desigualdad entre los departamentos, mientras que el enfoque de la convergencia β posibilita determinar si existirían las condiciones para que esas disparidades se reduzcan en el tiempo, y cuál sería la velocidad de dicha reducción.

Por otra parte, de comprobarse la hipótesis de convergencia absoluta, por más que la misma sea lenta, el tipo de políticas públicas a ser diseñadas debe ser diferente al caso en que no se compruebe dicha hipótesis. En presencia de convergencia absoluta, las políticas públicas deben ser diseñadas o dirigidas a disminuir los factores transitorios que condicionan el crecimiento de las regiones, o a potenciar aquellos que impulsan dicho crecimiento. Mientras que de comprobarse la existencia del tipo de convergencia condicional, las políticas públicas no solo deben ser transitorias, sino que deben diseñarse políticas sectoriales con un carácter casi permanente o de largo plazo. En la medida en que la convergencia regional sea de carácter *absoluto*, la justificación de las políticas regionales de corte tradicional se hace más difícil. En todo caso, la utilización de políticas regionales debe ser destinada a resolver problemas de desequilibrios transitorios.

Las disparidades entre regiones y al interior de las mismas

El Paraguay se divide políticamente en 17 Departamentos, tres de los cuales se encuentran en la Región Occidental o Chaco, y los demás en la Región Oriental. Ambas regiones están separadas entre sí por el Río Paraguay.

Las dos regiones, y los departamentos que las componen, poseen diferencias marcadas en cuanto al tamaño y la población. Los tres departamentos con mayor superficie del país se encuentran en la Región Occidental, donde por ejemplo Alto Paraguay, la unidad territorial con mayor superficie, es más de 37 veces superior al departamento Central, ubicado en la Región Oriental, y el de menor superficie del país.

No obstante, a pesar de poseer una distribución geográfica de menor tamaño, los departamentos de la Región Oriental concentran una población mucho mayor. En esta región habita más del 97% de la población del país. Además, si se compara nuevamente al departamento del Alto Paraguay con el departamento Central, pero en términos de densidad poblacional, este último posee una densidad de 718 habitantes por kilómetro km. cuadrado, mientras que el primero posee una densidad tan solo de un habitante por km. cuadrado. De hecho, a nivel nacional el Departamento Central, y la ciudad de Asunción, son las unidades territoriales con mayor población y densidad poblacional. La ciudad de Asunción se encuentra ubicada al interior del departamento Central; pero al ser la capital del país, se la considera como una unidad independiente⁵.

Los 17 departamentos y la ciudad de Asunción exhiben no solo importantes diferencias en términos de tamaño geográfico, número de habitantes y densidad poblacional, sino también en términos del ingreso por habitantes, medido por el PIB per cápita en USD constantes del año 2000⁶. Estas diferencias no necesariamente están explicadas por el espacio geográfico o

5 En este trabajo se considera a Asunción como una unidad independiente de análisis similar a los departamentos.

6 El indicador de actividad económica empleado en el trabajo, al cual se denomina PIB per cápita, es un indicador elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En el anexo A se presenta una explicación más detallada de su estimación.

el tamaño poblacional. Al respecto, la unidad territorial de mayor PIB por habitante es la ciudad de Asunción; siendo dos veces mayor la diferencia respecto a los tres departamentos de menores ingresos.

Los departamentos del Chaco, que abarcan más del 60% del territorio nacional, pero apenas el 3% de la población total, poseen niveles de PIB por habitante superiores al promedio del país. En estas regiones la actividad económica es desarrollada por pocas unidades productivas, mayoritariamente cooperativas y establecimientos ganaderos.

Tabla 1. Tamaño e Ingresos de cada Departamento

Regiones y Departamentos	Población (2009)	Superficie (Km ²)	Densidad poblacional	PIB per cápita (Promedio 1992-2008, USD de 2000)	Capital del Departamento
Región Oriental					
Asunción	560.399	117	5.283	1.364	Capital del país
Concepción	214.378	18.051	12	641	Concepción
San Pedro	382.789	20.002	19	564	San Pedro
Cordillera	254.085	4.948	51	585	Caacupé
Guaira	186.938	3.846	47	655	Villarrica
Caaguazú	538.983	11.474	37	565	Coronel Oviedo
Caazapá	163.241	9.496	17	644	Caazapá
Itapúa	563.410	16.525	34	755	Encarnación
Misiones	110.638	9.556	12	762	San Juan Bautista
Paraguarí	286.514	8.705	33	553	Paraguarí
Alto Paraná	736.042	14.895	49	902	Ciudad del Este
Central	1.913.399	2.465	718	827	Areguá
Ñeembucú	105.738	12.147	8	718	Pilar
Amambay	156.876	12.933	12	868	Pedro Juan Caballero
Canindeyú	169.578	14.677	11	1.047	Salto del Guairá
Región Occidental o Chaco					
Presidente Hayes	103.876	72.907	1	1.066	Villa Hayes
Boquerón	23.145	82.349	0	1.026	Fuerte Olimpo
Alto Paraguay	67.514	91.669	1	971	Filadelfia
TOTAL PAIS	6.537.543	406.752	15	804	

Fuente: Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Atlas de Desarrollo Humano 1992, 2002 y 2007.

Estructura geográfica del PIB por habitantes

Para observar el grado de concentración o distribución del producto por habitantes de las unidades territoriales del país, se dividen las muestras en cuartiles⁷, que permiten separar a los departamentos según su nivel de PIB por habitantes. En estos cuartiles se puede apreciar, la posición en términos del ingreso de los habitantes de los departamentos y las variaciones que se produjeron en cada caso. La caracterización de la dinámica de las regiones del país empleando el PIB per cápita requiere realizar alguna aclaración, en lo referente a los departamentos del Chaco. En esta región, debido a la muy baja densidad poblacional, el PIB per cápita denota unos niveles de ingresos muy elevados que los posicionan en los cuartiles más altos de manera continua. Pero esto de alguna manera oculta el verdadero nivel de ingresos de la región, puesto que la producción se encuentra muy concentrada en pocos grupos económicos organizados principalmente en cooperativas. Asimismo, los bajos niveles de infraestructura, comunicaciones, servicios básicos y otras facilidades con escasa cobertura denotan unas condiciones de vida menores en la región del Chaco, en comparación con la región Oriental. Por estas razones, aunque se incluyen los datos de los departamentos del Chaco, la interpretación de las asimetrías y desigualdades entre departamentos, mediante la distribución en cuartiles del PIB per cápita departamental se centra con mayor fuerza en los departamentos de la región Oriental.

Observando primeramente la distribución geográfica del producto per cápita del año 1992, se obtiene el siguiente resultado:

Tabla 2. Distribución geográfica del PIB por habitante de Paraguay, 1992

Unidades territoriales	PIB p.c. (USD. De 1994)	Porcentaje	Valor del Cuartil
Asunción	3.141		
Presidente Hayes	2.751		
Boquerón	2.423		
Alto Paraguay	2.112		
Central	1.845		
Alto Paraná	1.375	75%	1.727
Amambay	1.350		
Ñeembucú	1.288		
Misiones	1.193		
Cordillera	1.149	50%	1.171
Guairá	1.102		
Concepción	1.092		
Itapúa	1.082		
Paraguarí	1.026	25%	1.040
Caaguazú	916		
Canindeyú	824		
Caazapá	791		
San Pedro	715		

Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Atlas de Desarrollo Humano 1992, 2002 y 2007.

7 El primer cuartil, simbolizado generalmente como Q1, es el valor por debajo del cual se encuentra el 25% de las observaciones más pequeñas. El tercer cuartil o Q3, es el valor por debajo del cual se concentra el 75% de las observaciones con valores superiores. Lógicamente, Q2 es la mediana, o el punto medio que se obtiene de ordenar la muestra de mayor a menor, o de menor a mayor. La mediana divide a la muestra en dos partes iguales.

- Los tres departamentos de la Región Occidental, Asunción y el departamento Central fueron los de mayor producto per cápita, ubicándose en el 25% superior de la muestra.
- El grupo de unidades territoriales que se ubicó en el 25% inferior de la muestra, estuvo compuesto por 5 departamentos: San Pedro, Caazapá, Canindeyú, Caaguazú y Paraguari.
- La distancia, en términos de ingresos, necesaria para que el departamento que se encuentra en el límite del cuartil pueda acceder al cuartil superior no es significativa. Por ejemplo, Paraguari posee un PIB per cápita de USD 1.026 y el límite del cuartil es de USD 1.040.
- Asimismo, la distancia, en términos de ingresos, que separa al último departamento de cada cuartil, respecto al cuartil directamente inferior, tampoco es significativa. Por ejemplo Itapúa, posee un PIB per cápita de USD 1.082 y se ubica en el Q2, siendo el límite del cuartil inferior de USD 1.040.

En el año 2002, la distribución geográfica del PIB por habitantes de los departamentos de Paraguay tuvo variaciones respecto al año 1992, las más resaltantes fueron las siguientes:

Tabla 3. Distribución geográfica del PIB por habitante de Paraguay en el año 2002

Unidades territoriales	PIB pc en Gs. De 1994	Variación del PIB, %	Variación de la población, %	Porcentaje	Cuartil
Asunción	2.371	-22,6	2,2		
Canindeyú	2.005	172,9	35,0		
Boquerón	1.980	22,1	41,5		
Alto Paraná	1.729	30,1	-4,7		
Alto Paraguay	1.543	72,6	37,4		
Presidente Hayes	1.486	-30,6	28,1	75%	1.529
Itapúa	1.431	55,1	20,2		
Central	1.416	21,2	57,2		
Misiones	1.377	32,5	14,3		
Amambay	1.357	16,1	15,1	50%	1.367
Caazapá	1.237	69,3	7,9		
Guairá	1.178	8,0	10,3		
Ñeembucú	1.093	-6,8	9,4		
Concepción	994	-2,0	7,3	25%	1.019
Cordillera	940	-3,4	17,7		
San Pedro	937	20,7	13,7		
Caaguazú	925	10,3	12,7		
Paraguari	873	-9,0	6,4		

Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Atlas de Desarrollo Humano 1992, 2002 y 2007. Nota: las variaciones del PIB total y de la población se expresan respecto al año 1992.

- En el cuartil correspondiente al 25% superior de ingresos, se mantuvieron dos departamentos del Chaco y Asunción, pero los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná también accedieron a este grupo; luego de pertenecer el primero al 25% inferior en el año 1992, y el segundo al 50% superior. La mejora de Canindeyú se debió a un fuerte crecimiento del PIB total, que fue casi cinco veces superior al crecimiento poblacional. El crecimiento del PIB de Alto Paraná también posibilitó el acceso de éste al cuartil superior.
- Los departamentos de Presidente Hayes y Central bajaron al cuartil correspondiente al 50% superior de ingresos. En el primero, la caída del PIB del 30,6%; y un crecimiento poblacional del 28,1% determinaron un menor PIB por habitante. Por su parte, en Central se observó un crecimiento de la actividad del 21,2%, pero el crecimiento poblacional fue mucho mayor, afectando el PIB per cápita y determinando su caída al cuartil mencionado.
- Ñeembucú bajó al segundo cuartil y Cordillera bajó al primer cuartil, luego de haber ocupado el tercer y segundo cuartil respectivamente. En el primer caso se observó un decrecimiento del 6,8% en la actividad económica, junto con un crecimiento poblacional del 9,4%. En el segundo, la caída en la actividad económica fue del 3,4%, y el crecimiento poblacional del 17,7%.
- Finalmente, el departamento de Caazapá pasó del primer al segundo cuartil. Este salto se debió a una mejora del 69,3% en la actividad económica.

En el año 2006, la distribución geográfica del PIB por habitantes fue la que se observa en la Tabla siguiente:

Tabla 4. Distribución geográfica del PIB por habitante de Paraguay en el año 2006

Unidades territoriales	PIB pc en Gs. De 1994	Variación del PIB, %	Variación de la población, %	Porcentaje	Cuartil
Asunción	2.781	19,0	1,4		
Canindeyú	1.918	14,4	19,6		
Boquerón	1.682	6,2	25,0		
Alto Paraguay	1.632	6,2	0,4		
Alto Paraná	1.609	14,4	22,9		
Presidente Hayes	1.509	18,5	16,8	75%	1.584
Amambay	1.499	18,5	7,4		
Itapúa	1.423	12,0	12,6		
Misiones	1.394	12,0	10,6		
Central	1.282	19,0	31,5	50%	1.338
Caazapá	1.245	8,1	7,4		
Guairá	1.176	8,1	8,3		
Ñeembucú	1.133	12,0	8,1		
Concepción	1.114	18,5	5,8	25%	1.119
San Pedro	1.015	18,5	9,4		
Cordillera	992	19,0	12,7		
Caaguazú	922	8,1	8,4		
Paraguarí	882	8,1	7,0		

Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Atlas de Desarrollo Humano 1992, 2002 y 2007. Nota: las variaciones del PIB total y de la población se expresan respecto al año 2002.

- No se produjeron variaciones en el cuartil superior ni en el primer cuartil respecto al año 2002.
- Amambay subió del segundo cuartil al tercero, y el departamento Central bajó del tercer al segundo cuartil. La mejora del PIB per cápita del departamento de Amambay se debió a un crecimiento de la actividad económica del 18,5%, que superó al crecimiento poblacional. El departamento Central tuvo un crecimiento de la actividad económica del 19%, pero la población creció en 31,5%. A consecuencia de ello, el PIB per cápita se redujo respecto al año 2002.

En la Tabla 5 se muestran los indicadores de distribución geográfica del PIB per cápita de los departamentos para el año 2008. En este periodo se produjeron numerosas modificaciones en la ubicación de los distintos departamentos, siendo por lo tanto, el año de mayor dinámica de todo el periodo estudiado.

Tabla 5. Distribución geográfica del PIB por habitante de Paraguay en el año 2008

Unidades territoriales	PIB pc en Gs. De 1994	Variación del PIB, %	Variación de la población, %	Porcentaje	Cuartil
Canindeyú	2.678	46,1	4,6		
Amambay	2.096	41,0	0,8		
Presidente Hayes	2.000	37,4	3,6		
Alto Paraná	1.829	19,0	4,7		
Ñeembucú	1.703	51,7	0,8	75%	1.703
Asunción	1.614	-42,1	-0,1		
Misiones	1.571	14,9	1,9		
Itapúa	1.514	9,0	2,4		
Boquerón	1.488	-6,3	5,9	50%	1.488
Central	1.462	22,4	7,3		
Concepción	1.455	30,9	0,2		
Caazapá	1.404	13,3	0,5		
Caaguazú	1.308	43,2	0,9	25%	1.308
San Pedro	1.255	25,1	1,2		
Paraguarí	1.236	40,7	0,4		
Guairá	1.198	2,9	0,9		
Cordillera	1.165	20,3	2,5		

Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Atlas de Desarrollo Humano 1992, 2002 y 2007. Nota: las variaciones del PIB total y de la población se expresan respecto al año 2006.

- El cambio más destacado se produjo en Asunción. Ésta se ubicó en el cuartil superior en los cortes anteriores, pero bajó al tercer cuartil en el año 2008. A pesar de una reducción del 0,1% en su población, el PIB per cápita de esta ciudad fue afectado por una caída de la actividad económica del 42,1%. El departamento de Boquerón también descendió al tercer cuartil debido a una menor actividad económica y un crecimiento de la población.
- El PIB per cápita de Amambay, Ñeembucú y Presidente Hayes creció marcadamente en

el 2008, lo cual permitió que se ubicaran en el 25% superior de ingresos. En todos estos casos, la expansión de la actividad económica compensó ampliamente el crecimiento poblacional.

- Los departamentos de Concepción y Caaguazú también mejoraron su PIB per cápita, pasando del primer al segundo cuartil. En ambos casos el crecimiento de la actividad económica fue elevado, compensando ampliamente el aumento poblacional.
- Finalmente, el departamento de Guairá se ubicó en el 25% inferior, a pesar de que el PIB per cápita aumentó levemente respecto al 2006. En este departamento, la actividad económica fue muy poco dinámica en el año 2008.

Para avanzar en la comprensión de los aspectos que afectan los movimientos de los departamentos entre cuartiles, se dividió el cambio del PIB per cápita en sus dos componentes: las variaciones de la actividad económica agregada y de la población. El primer componente es aquel que atrae la mayor atención desde un punto de vista económico, y por lo tanto, las disparidades regionales podrían ser estudiadas analizando las diferencias en términos de productividad y del crecimiento del empleo. A nivel departamental y distrital no existen registros de la productividad del capital, por ello se presentan solo los datos de la productividad laboral en el Gráfico 1⁸.

Al respecto, a lo largo del periodo 1992-2008 se ha observado una reducción importante de la productividad del empleo en la mayoría de los departamentos, salvo Amambay y Canindeyú. Ambos departamentos se posicionaron en los primeros lugares del cuartil superior. Por el contrario, la ciudad de Asunción, que cayó al tercer cuartil en el 2008, tuvo una reducción importante de la productividad laboral.

Por su parte, el empleo se incrementó prácticamente en todos los departamentos del país, notándose incluso incrementos mayores en algunos departamentos ubicados en los cuartiles más bajos. Esto implica que las diferencias en productividad han sido muy importantes en determinar variaciones del PIB per cápita. También se puede añadir que entre los años 1992 y 2008, se ha venido produciendo una dispersión relevante de los niveles de productividad del empleo, y este comportamiento ha sido un factor explicativo importante de la dinámica entre los cuartiles.

La productividad laboral no es el único factor explicativo de las diferencias en el crecimiento de la producción agregada de los departamentos, pero resultaría muy difícil que esta se incremente sin estar acompañada de mejoras en productividad de los demás factores. Considerando este hecho, los departamentos de Canindeyú, Amambay y Alto Paraná, han sido los más dinámicos y los que denotaron los incrementos en productividad más significativos. Los departamentos que demostraron una tendencia a decrecer desde los cuartiles superiores fueron Central, Cordillera, Paraguari y Guairá. En estos departamentos la productividad del empleo cayó marcadamente, y el empleo tuvo un crecimiento modesto comparado con los departamentos más dinámicos.

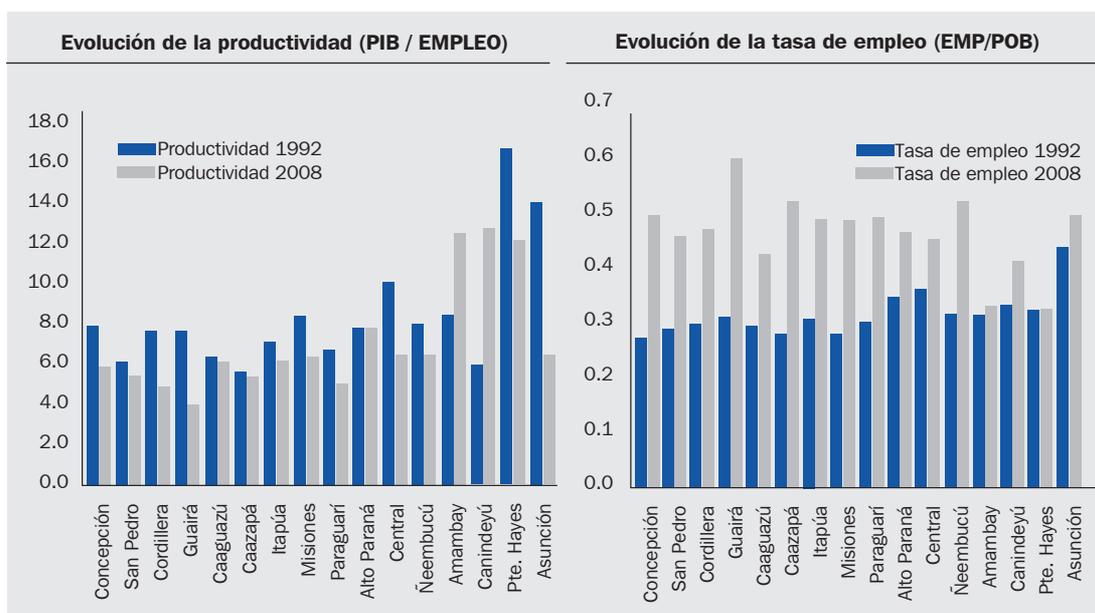
Los departamentos de la Región Occidental (salvo Alto Paraguay), Ñeembucú, Misiones e Itapúa han demostrado una fuerte propensión a quedar estacionarios en los cuartiles intermedios. Estos departamentos han experimentado pérdidas de productividad, aunque de una cuan-

8 El Paraguay no cuenta con datos de productividad del capital y otros factores distintos del trabajo a nivel departamental o distrital. Esta carencia se mantiene incluso a nivel país, salvo las mediciones de Coeymans 2008. No obstante, la observación de la evolución de la productividad del empleo puede ayudar a comprender de cierta manera los movimientos de los departamentos entre cuartiles.

tía no muy significativa, pero acompañado de un incremento en el empleo, lo cual ha servido para contrarrestar de alguna manera la caída en productividad y los ha mantenido estacionados en los cuartiles intermedios o bajos.

Otro aspecto notable de la distribución del PIB per cápita departamental en cuartiles se observa en el grupo de departamentos compuesto por Concepción, San Pedro, Caaguazú y Caazapá. A lo largo del periodo, aún cuando estos departamentos, se encuentran en los cuartiles más bajos, han demostrado una tendencia a moverse hacia los cuartiles superiores. Con ello, podría decirse que conforman un nuevo grupo con un dinamismo creciente que impulsaría una tendencia a la convergencia hacia los departamentos tradicionalmente de mayor producción per cápita.

Gráfico 1. Evolución de la productividad del empleo y la tasa de empleo



Por lo tanto, en términos más generales es posible afirmar que en el Paraguay aún existe una desigualdad manifiesta entre las unidades territoriales, donde coexisten grupos con valores muy bajos de PIB por habitante, con grupos con valores altos de dicha variable de ingresos; pero donde la cuantía de las diferencias no parece ser insalvable.

Además de las discrepancias en las rentas de cada departamento, una característica positiva que se observa es que los cuartiles no han sido rígidos a través de los años, en el sentido de que se han producido diversos cambios entre los mismos. Por ejemplo, algunas unidades territoriales han pasado desde el 25% inferior hasta el 25% superior en un periodo de tiempo breve.

Otro aspecto observado en el caso de Paraguay es que la distancia, en términos de ingresos, necesaria para que el departamento que se encuentra en el límite del cuartil acceda al cuartil superior, no es significativa.

Finalmente, la información presentada en esta sección permite observar aspectos interesantes de la dinámica de la actividad económica regional, que ayuda a visualizar la división de los departamentos en grupos heterogéneos, en función de sus diferencias de producto por

habitantes, pero no permite confirmar la hipótesis de convergencia. Asimismo, estos indicadores son mediciones parciales de las disparidades que no consideran la dinámica temporal de las mismas. Por ello, estos estadísticos son complementados con un conjunto de indicadores más formales, que son los índices de entropía generalizada y la desviación estándar del PIB por habitantes de los departamentos en el caso de la medición de desigualdades; y estimaciones econométricas de la velocidad de convergencia en el caso de la dinámica temporal de esas desigualdades (hipótesis de convergencia). Esto se desarrolla en las secciones siguientes.

ANÁLISIS DE LA HIPÓTESIS DE CONVERGENCIA σ

Como se mencionó, la hipótesis de la *convergencia* σ está estrechamente vinculada al problema de las disparidades existentes entre regiones, en términos de algún indicador que cuantifica la dispersión de la renta o ingreso regional. Por tanto, para evaluarla, se estima la senda temporal de algún índice de dispersión o de entropía generalizada. En términos más sencillos, puede calcularse la desviación estándar, la varianza o el coeficiente de variación de los productos por habitante de cada región, y posteriormente analizar su tendencia o evolución en el tiempo. O, puede utilizarse algún índice de entropía o desigualdad.

En la Tabla 6 se observa que el PIB per cápita promedio fue incrementándose, lo cual implica una mejora de ingresos en términos generales a través de los años. El aumento promedio del PIB per cápita de los departamentos estuvo acompañado de una mejora, en cada periodo, del valor mínimo del PIB per cápita y de una reducción del valor máximo de esta variable. Esto, en cierta forma, apoya la observación hecha en la sección precedente, en el sentido de una dinámica de reducción de las disparidades a nivel departamental.

Asimismo, en la Tabla 6 se muestra la evolución de las medidas de dispersión del PIB por habitantes de las unidades territoriales de Paraguay. Prestando atención a los valores de la evolución a través del tiempo de la desviación estándar y el coeficiente de variación del logaritmo del PIB por habitantes, claramente se ha tenido un comportamiento descendente en la dispersión, por lo que, *a priori*, puede sostenerse que la desigualdad entre regiones se ha reducido en el Paraguay. La tendencia decreciente ha sido más evidente principalmente entre los años 1992-2002, y 2006-2008. Este comportamiento decreciente en la desviación estándar y el coeficiente de variación del producto por habitante es coincidente con los resultados observados en la sección previa. Donde la dinámica de las desigualdades denota una tendencia a la convergencia; o más estrictamente, a la reducción de las desigualdades entre unidades territoriales.

Tabla 6. Estadística Descriptiva del Logaritmo del PIB por habitantes de los Departamentos

Estadístico	Año 1992	Año 2002	Año 2006	Año 2008
Media	14,750	14,752	14,766	14,907
Desviación estándar	0,433	0,294	0,286	0,222
Varianza de la muestra	0,188	0,086	0,082	0,049
Coefficiente de variación (%)	2,9	2,0	1,9	1,5
Curtosis	-0,438	-0,705	1,046	0,883
Coefficiente de asimetría	0,683	0,319	0,749	0,963
Mínimo	14,134	14,335	14,345	14,623
Máximo	15,615	15,333	15,493	15,456
Observaciones	18	18	18	17

Fuente: Cálculos propios. Nota: En el año 2008 no se dispuso de datos del PIB per cápita para el departamento de Alto Paraguay.

La información presentada permite extraer conclusiones globales acerca de la dispersión del PIB per cápita o por habitante del Paraguay, pero no deja observar la situación al interior de los departamentos. Por ello, para superar esta limitación, en la Tabla 7 se muestran los valores del Índice de Theil, con una desagregación en dos componentes: el componente de desigualdad al interior de los departamentos, y el componente de desigualdad entre departamentos.

El índice de Theil presenta una ventaja importante al descomponer la desigualdad total entre unidades territoriales, que se expresa como $T(x)$, en dos componentes: el factor de desigualdad al interior de los departamentos, y el factor de desigualdad entre departamentos. El primer componente es computado como la media ponderada de los índices de desigualdad de Theil al interior de cada departamento. El segundo componente refleja la desigualdad que podría emerger si solo se consideraran las diferencias entre las medias de ingresos entre departamentos.

La descomposición del índice de Theil, $T(x)$, puede expresarse como:

$$T(x) = T_W(x) + T_B(x) = \sum_{g=1}^G p_g \cdot T(x)_g + \sum_{g=1}^G p_g \cdot \ln\left(\frac{\alpha}{x_g}\right) \quad (7)$$

Donde:

$T_W(x)$: es el componente de desigualdad agregada al interior de los departamentos.

$T_B(x)$: es el componente de desigualdad agregada entre departamentos.

P_g : es la población relativa del departamento “g”.

$T(x)_g$: denota la desigualdad interna presente en el departamento “g”.

X_g : representa la media de ingresos en el departamento “g”.

La Tabla 7 muestra los resultados de la descomposición del indicador de Theil. La primera columna presenta la desigualdad entre departamentos, la segunda columna muestra las desigualdades al interior de los departamentos, y la última columna entrega los valores de desigualdad total.

Tabla 7. Desigualdades departamentales en Paraguay: descomposición del índice de Theil

	Índice de Theil (entre departamentos)	Índice de Theil (al interior de los departamentos)	Total
1992	0,2627	0,1852	0,4479
	59%	41%	100%
2002	0,2505	0,2035	0,4540
	55%	45%	100%
2006	0,2450	0,2034	0,4484
	55%	45%	100%

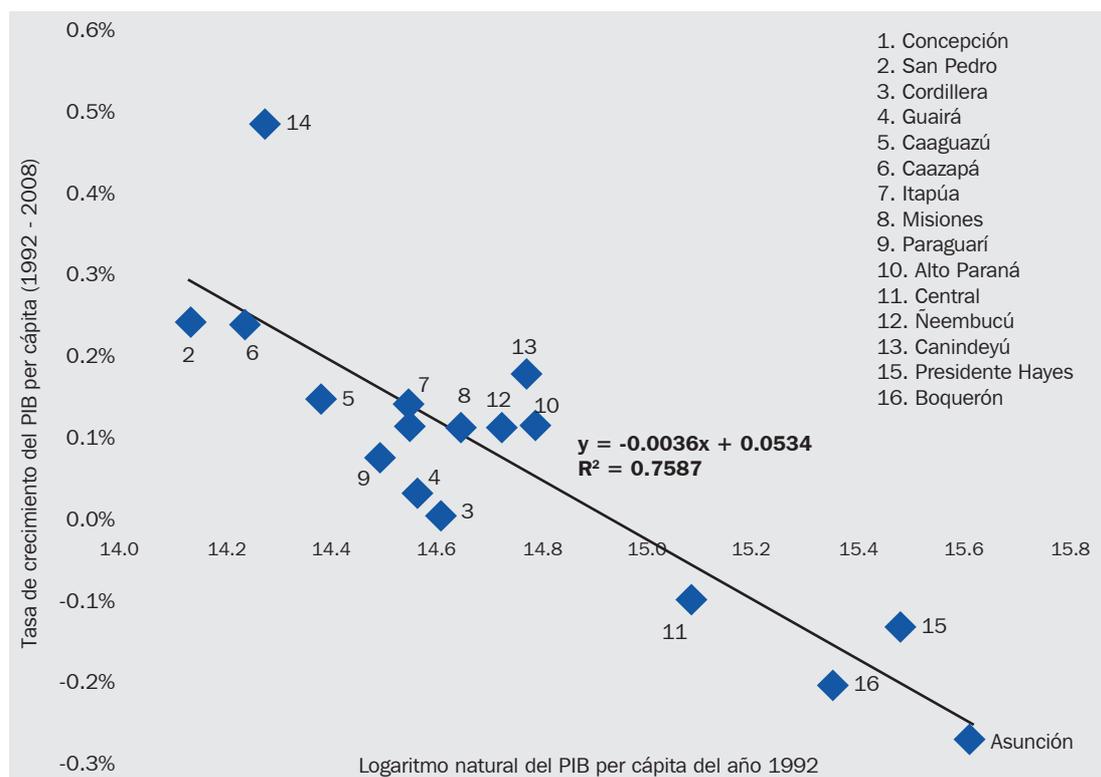
Fuente: Cálculos propios. Nota: no se obtuvieron datos de indicadores de actividad económica, para los distritos al interior de los departamentos del año 2008.

A partir de estos resultados, es posible llegar a algunas conclusiones. En primer lugar, la mayor proporción de las desigualdades regionales de Paraguay proviene de las disparidades entre departamentos. Claramente, este componente de la desigualdad total explica más del 50% de las inequidades regionales del país. El segundo punto destacable es que, mientras la desigualdad entre departamentos se ha ido reduciendo levemente a lo largo de los años, la desigualdad al interior de los mismos se ha incrementado entre 1992 y 2002, y luego se ha mantenido igual en el 2006. Entonces, la suma del primer componente, que se ha reducido en una cuantía pequeña, con el segundo componente que se ha incrementado, ha dado como resultado un crecimiento de la desigualdad en el país que no fue captada por las medidas de dispersión tradicionales. Esto implica que las disparidades a nivel nacional podrían haberse mantenido, o reducido muy lentamente a través de los años.

Medición de la hipótesis de convergencia β

El análisis de dispersión del PIB por habitantes y los indicadores de desigualdad de ingresos ha demostrado que existen asimetrías entre los departamentos, y al interior de los mismos en el Paraguay. Sin embargo, la cuestión de la convergencia no solo es un proceso estático, sino que también depende de la dinámica esperada de crecimiento en el tiempo. Es decir, que a pesar de las disparidades, las condiciones de crecimiento del PIB per cápita de cada departamento podrían permitir un acercamiento en el mediano o largo plazo. En este sentido, el Gráfico 2 muestra un primer análisis de la relación entre el PIB por habitantes del periodo inicial, respecto a la tasa de crecimiento de cada departamento.

Gráfico 2. Crecimiento económico y PIB per cápita inicial



Esta relación parece confirmar la hipótesis de convergencia β en su versión más simplificada, donde las regiones con menores niveles de PIB por habitantes en el año 1992 crecen, por regla general, a un ritmo mayor que las regiones con un PIB por habitantes más alto en el mismo año. El crecimiento de regiones como Canindeyú, San Pedro o Caazapá, supera al de regiones con un PIB por habitante más alto, o mucho más prósperas como Asunción o el departamento Central.

Dentro del Gráfico 2 también se muestra el resultado de la regresión básica de convergencia neoclásica, donde el ritmo de convergencia estaría en torno a 0,36%; por debajo del 2% encontrado en los estudios seminales para los países desarrollados. Esto revela que ha existido un proceso de acercamiento entre los departamentos de Paraguay en el periodo 1992-2008, pero el mismo ha sido muy lento.

Los análisis más formales de la hipótesis de convergencia generalmente parten de una estimación econométrica de la relación entre la tasa de crecimiento de las regiones, considerando el valor del PIB per cápita o ingreso en el año inicial de la muestra. Una gran parte de la literatura seminal sobre este tema realiza este análisis mediante regresiones de corte transversal. Sin embargo, los estudios más recientes han demostrado que existen cuestionamientos al análisis de corte transversal, que tienen que ver con las restricciones en cuanto al número de observaciones que se utilizan en la sección cruzada; donde, el número de regiones dentro de un país es finito y limitado.

Por otro lado, en la sección cruzada, el análisis de la convergencia “relativa o condicional” dependería en gran medida del acceso a una base de datos confiable respecto a las variables que “condicionan” la velocidad de convergencia.

Es por ello que en los estudios más recientes sobre convergencia se han utilizado otras técnicas como los datos de panel. Con este método, en la literatura se ha podido comprobar que la velocidad de convergencia podría ser mucho más intensa de lo que se creía. Asimismo, mediante el análisis de datos de panel se ha podido comprobar la “convergencia absoluta”. Específicamente, no se podrá rechazar la existencia de “convergencia absoluta”, si el parámetro β no se modifica al realizar las regresiones de corte transversal o datos de panel. Es decir, si el parámetro resulta idéntico con ambos métodos. En este caso las economías o regiones poseen idénticos estados estacionarios, entonces, los dos tipos de “convergencia” se constituyen en una sola.

El análisis de la convergencia β se realiza en dos partes. En primer lugar, se comprueba la existencia de la misma, y si dicha convergencia es absoluta o condicional. En este punto también se puede extraer evidencia acerca de la presencia de factores específicos a cada departamento, que podrían acelerar o retardar la velocidad de convergencia. La segunda parte del análisis se centrará en determinar algunos factores que condicionarían la velocidad de convergencia. Es decir, qué factores podrían influir en la velocidad mediante la cual las regiones cerrarían la brecha de ingresos entre las mismas. Esto último es de suma utilidad, puesto que las autoridades podrían recortar el lapso de tiempo para cerrar la brecha de ingresos, diseñando políticas públicas o sectoriales orientadas a influir sobre los factores condicionantes.

Medición de la convergencia condicional

La primera parte del análisis de convergencia se ha realizado utilizando un panel de datos para los departamentos del país, utilizando datos del PIB per cápita del periodo 1992-2008. La ecuación de convergencia estimada es la siguiente:

$$\Delta y_{i,t} - \Delta \bar{y}_t = \alpha_i + \beta(\bar{y}_{t-1} - y_{i,t-1}) + v_{i,t} \quad (8)$$

Siendo el primer miembro una representación de la discrepancia en el crecimiento del indicador del PIB per cápita de un departamento con respecto al crecimiento promedio del país. Esta discrepancia debe ser una función positiva de la diferencia entre el nivel promedio del PIB per cápita del país y el del departamento respectivo. Es decir, el parámetro β debe ser positivo o mayor que cero.

La estimación de la ecuación con datos de panel, realizando el análisis de la existencia de los “efectos fijos” para cada uno de los departamentos, permite testar la hipótesis de convergencia absoluta. En este caso, cuando los “efectos fijos” son distintos de cero y el parámetro β resulta mayor a cero, se está en presencia de convergencia condicional. Por el contrario, cuando los “efectos fijos” no son significativos, aunque el parámetro β sea mayor a cero, no se puede rechazar la existencia de convergencia absoluta.

A partir de las estimaciones con datos de panel, en el periodo considerado no ha existido convergencia absoluta. Esto se puede comprobar a partir del coeficiente β del Modelo 1, que no ha resultado ser significativo⁹.

Por su parte, los resultados del Modelo 2 refuerzan la tesis que el proceso de convergencia entre los departamentos del Paraguay ha estado condicionado. Al incluir los efectos fijos en este modelo se observa no solo que el parámetro β se vuelve significativo, sino también un incremento importante en la velocidad de convergencia. Ello implica que el proceso de convergencia entre departamentos se encuentra condicionado por la existencia de efectos individuales de cada uno de ellos, que pueden acelerar o retrasar el avance hacia el estado estacionario; o hacia una situación en la cual la brecha de ingresos se haga mínima entre regiones. En otras palabras, aun cuando existan regiones más pobres en términos de PIB o ingresos per cápita, y por ello posean una propensión a crecer con mayor rapidez respecto a las regiones más prósperas, de hecho, no lo consiguen puesto que existen factores específicos que determinan una senda de crecimiento de largo plazo distinta para cada región. Esto afecta el lapso de tiempo en que se demorarían las regiones en cerrar la brecha de ingresos.

En este sentido, el signo de los coeficientes del Modelo 2, en lo que se refiere a los “efectos fijos” permite determinar cuáles han sido los departamentos donde han predominado los factores retardadores o impulsores del crecimiento. En cada caso, el signo negativo implica la presencia predominante de factores retardadores; mientras que el signo positivo implica la predominancia de factores impulsores. Asimismo, considerando el parámetro β como la velocidad promedio de convergencia, un coeficiente de “efecto fijo” negativo (positivo) se entiende como la reducción (incremento) en la velocidad de convergencia del departamento respecto al promedio, como resultado de la presencia de los factores retardadores o impulsores del crecimiento.

9 Este hallazgo no es coincidente con el obtenido mediante el método de sección cruzada, cuyos resultados se presentan en el Anexo C.

Tabla 8. Estimación de Convergencia Beta – Datos de Panel sin Condicionantes (Periodo 1992-2008)

	Modelo 1 Coeficientes	Modelo 2 Coeficientes
Parámetro beta	1,042	1,577
Estadístico t	1,913	4,647
Error estándar de la regresión	0,002272	0,002343
Número de observaciones	54	54
Efectos fijos	No	Si
Alto Paraguay		0,000486
Alto Paraná		0,001073
Amambay		0,00187
Asunción		0,001273
Boquerón		-0,00018
Caaguazú		-0,001422
Caazapá		-0,000558
Canindeyú		0,003588
Central		-0,000586
Concepción		-0,000507
Cordillera		-0,001994
Guairá		-0,001643
Itapúa		-0,0000454
Misiones		0,000122
Ñeembucú		0,000285
Paraguarí		-0,001821
Presidente Hayes		0,001436
San Pedro		-0,001376

Fuente: Cálculos propios.

Teniendo en cuenta lo anterior, las regiones menos favorecidas donde han predominado factores retardadores han sido Boquerón (Chaco), Caaguazú, Caazapá, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Paraguarí y San Pedro. Estos han sido los departamentos con mayores dificultades para crecer a tasas que les permitieran reducir la brecha respecto a las demás regiones. A su vez, dentro de este grupo, Itapúa ha sido el departamento donde los factores retardadores han actuado con menor intensidad sobre la senda de crecimiento, o desde otra perspectiva, donde mejor se ha logrado minimizar estos factores.

Por su parte, entre las regiones más favorecidas se encuentran Alto Paraguay (Chaco), Alto Paraná, Amambay, Asunción, Canindeyú, Misiones, Ñeembucú y Presidente Hayes (Chaco). Estos departamentos han sido los que mejor sortearon sus factores condicionantes o fortalecieron sus factores impulsores del crecimiento. Los desempeños al interior de este grupo también han sido dispares. Canindeyú, Amambay y Asunción (capital del país) se destacan como las que lograron acelerar con mayor intensidad la velocidad de convergencia hacia sus equilibrios de largo plazo.

En este punto del análisis es importante dejar en claro que los resultados no necesariamente implican que el proceso de convergencia entre los departamentos de Paraguay resulte inviable

o imposible en el largo plazo, ya sea debido a la predominancia de condicionantes en algunas regiones, o de fortalezas en otras; más bien este fenómeno conduce a una extensión en el horizonte de tiempo requerido para alcanzar los estados estacionarios individuales de las regiones menos favorecidas. Con ello, la reducción de las disparidades regionales del país no sería un proceso simple, sino que requeriría del diseño e implementación de políticas económicas y sectoriales específicas sostenibles en el tiempo.

Factores que podrían condicionar la velocidad de convergencia

En la sección anterior se logró comprobar que los departamentos del país siguen un proceso de convergencia condicional, donde coexisten unidades territoriales con preeminencia de factores que obstaculizan la convergencia, junto con otras donde predominan los factores que la impulsan. No obstante, en dicha sección no se hizo mención acerca de cuáles serían estos factores.

En este sentido, el estudio de la “convergencia condicional” requiere controlar todos los factores que condicionan el estado estacionario o la velocidad de convergencia de las economías regionales. Esta tarea requiere de una base de datos muy amplia a nivel departamental de las distintas variables que, a priori, se supone podrían acelerar o frenar la velocidad de convergencia, para introducirlas en el modelo econométrico y comprobar su significancia. En este estudio se trabajó con un conjunto muy limitado de variables condicionantes, debido a la escasez de información y al periodo acotado de tiempo. Este ejercicio se presenta a continuación.

Los factores condicionantes específicos regionales pueden ser modelizados empleando técnicas de datos de panel. Además de la forma planteada en la ecuación (8), el proceso de convergencia en un modelo de panel también se puede especificar como:¹⁰

$$(\log y_{it} - \log y_{it-1}) = a_i - b \cdot \log y_{it-T} + \lambda_t + u_{it} \quad (9)$$

De acuerdo a esta ecuación la tasa anual de crecimiento del PIB per cápita ($\log y_{i,t} - \log y_{i,t-1}$) estaría negativamente relacionada con el nivel previo del PIB per cápita ($\log y_{i,t-T}$). Se espera que las regiones muestren una tasa de crecimiento mayor cuanto más bajo sea su ingreso inicial, pero la misma se reduce en tanto el ingreso crece. Esta relación es representada por el coeficiente común b .

En la ecuación 9, el efecto fijo específico regional presente en el período analizado es capturado por a_i , que opera como una constante variable por región. El término λ_t representa el efecto temporal específico que afecta a todos los individuos por igual en el período t .

La velocidad de convergencia, b , puede calcularse a partir de b de acuerdo a la relación:

$$b = - \ln (1-b) \quad (10)$$

El efecto fijo específico regional - a_i - determinaría el estado estacionario de la región. Cada región converge a su propio estado estacionario. El estado estacionario del PIB per capita y_i^* puede ser calculado como:

¹⁰ En forma similar al planteado por De la Fuente (1996). Esta especificación permite incorporar en forma más simple las variables que condicionarían la velocidad de convergencia.

$$\log y_i^* = a_i / b \quad (11)$$

Alternativamente el proceso de convergencia puede plantearse a partir de un modelo ampliado con variables explicativas que representen los factores condicionantes regionales en el proceso de convergencia. De esta forma se plantea un modelo como:

$$\log y_{it} - \log y_{it-1} = a_i - b \cdot \log y_{it-1} + \Theta X_i + \lambda t + u_{it} \quad (12)$$

Donde la matriz X_i representa las variables condicionantes del estado estacionario. Las variables más habitualmente utilizadas como tales en los estudios empíricos son las dotaciones de capital humano y de infraestructura física o inversión pública productiva. No obstante, también es usual la incorporación de variables de control que reflejan la estructura productiva de la región, instituciones, dotaciones de recursos, etc.

El análisis empírico abarca el período 1992 a 2008, con observaciones puntuales para los años: 1992, 2002, 2006 y 2008, para las 18 regiones (departamentos) consideradas de Paraguay. Los datos utilizados y las respectivas fuentes son sintetizados en la Tabla 9.

Como se mencionó, la base de datos para la estimación de modelos de panel es muy limitada. Se cuenta con pocas observaciones en el tiempo (a lo sumo cuatro), y las regiones bajo consideración son apenas 18. A su vez, los intervalos de tiempo entre una observación y otra tampoco son regulares. Estos inconvenientes ponen algunas limitaciones a la hora de la elección de las técnicas de datos de panel a utilizar en estas estimaciones, y por tanto a la hora de la interpretación de los resultados.¹¹

Se trabaja por tanto con un panel de 18 regiones y con al menos tres mediciones en el tiempo.

Tabla 9. Descripción de los datos

Descripción de la variable	Período	Fuente
PIB per cápita (precios constantes)	1992-2002-2006-2008	PNUD
Tasa de alfabetización (>15 años)	2002-2006-2008	Censos y EPH - DGEEC
Inversión física pública	2002-2006-2008	Ministerio de Hacienda y Municipalidad de Asunción
Consumo de energía eléctrica	1992-2002-2006-2008	ANDE
Hogares con teléfono	1992-2002-2006-2008	Censos y EPH - DGEEC
Hogares con agua potable	1992-2002-2006-2008	Censos y EPH - DGEEC
Hogares con serv. Alcantarillado	1992-2002-2006-2008	Censos y EPH - DGEEC
Nº Instituciones de 3er ciclo	2002-2006-2008	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
PEA agrícola	2002-2006-2008	Censos y EPH - DGEEC

Fuentes: PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Encuesta Permanente de Hogares, EPH (DGEEC), ANDE (Administración Nacional de Electricidad), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Hacienda y Municipalidad de Asunción. Nota: No todas las regiones (departamentos) tienen mediciones de todas las variables en los períodos especificados.

11. Estos problemas podrían salvarse, por ejemplo, si se contara con datos a nivel de distritos en lugar de departamentos.

En la Tabla 10 se sintetizan los resultados de las estimaciones. La alternativa planteada en la Ecuación 9, corresponde a la columna (i) de la tabla. Las columnas restantes reflejan diversas especificaciones y estimaciones de la Ecuación 12.

Las variables de control incorporadas como condicionantes del estado estacionario de las regiones, que resultaron significativas al menos en algunas de las especificaciones y modelos, fueron: Porcentaje de la PEA en el Sector Agropecuario y Tasa de Inversión en Infraestructura Física.

Estos resultados indican en todos los casos una relación negativa entre la tasa promedio de crecimiento entre periodos y el nivel del producto regional del periodo previo. No obstante en la estimación de efectos fijos con variables de control, el coeficiente b no es significativo. En este último caso tampoco las variables de control incorporadas como condicionantes del estado estacionario de cada una de las regiones resultaron significativas. En las restantes estimaciones estas variables son significativas y el signo es el esperado. El control por los efectos temporales, en cambio, resultaron en todos los casos significativos.

**Tabla 10. Estimaciones de convergencia condicional – Datos de Panel
Periodo 2002-2008 (Años 2002-2006-2008)
Variable dependiente: tasa anual de crecimiento del PIB per cápita**

	Efectos Fijos (i)	Pooled MCE (ii)	Efectos Fijos (iii)	Efectos Aleatorios (iv)	Efectos Aleatorios (v)
Los PIB per cápita t-1	-0,092 (0,054)	-0,061 (0,014)	-0,013 (0,823)	-0,059 (0,028)	-0,092 (0,035)
PEA en el sector agropecuario (%)		-0,016 (0,635)	0,270 (0,086)	-0,009 (0,81)	
Tasa de inversión en infraestructura*		3,228 (0,224)	1,528 (0,560)	3,210 (0,225)	
Constante	1,363 (0,055)	0,982 (0,009)	0,183 (0,832)	0,947 (0,019)	1,443 (0,022)
Time Effects Test (p-value)	0,014	0,001	0,005	0,000	0,001
Observaciones	53	46	46	46	53
Departamentos	18	16	16	16	18
R ²	0,385	0,589	0,219	0,589	0,385
R ² _b	0,504		0,719	0,398	0,504
R ² _w	0,342		0,000	0,656	0,342
R ² _o	0,385		0,219	0,589	

p-values entre paréntesis.

*Inversión en infraestructura/PIB

La velocidad de convergencia calculada de acuerdo a la ecuación (12), de las estimaciones (i) a (iv) serían aproximadamente: 0,12; 0,7; 0,1 y 0,7%, respectivamente.

Por su parte, el test de Hausman (1978) aplicado entre los modelos (iii) - de efectos fijos - y

(iv) - de efectos aleatorios -, da cuenta de la mayor eficiencia de este último estimador¹². Los resultados se presentan en la Tabla 11.

Tal como era previsible y como reportan varios estudios empíricos (véase Islam (1995), Gorostiaga (1999), Martínez López (2001), Barrientos Quiroga (2007), entre muchos otros), la velocidad de convergencia condicional a partir de las estimaciones de datos de panel arroja resultados más elevados que las estimaciones tradicionales de sección cruzada.¹³ Como se explicó antes, ello se debe a que estas últimas, aunque permitan recoger la existencia de distintos estados estacionarios para distintas economías regionales, ignoran la presencia de características inobservables y propias de cada región lo cual sesga los coeficientes estimados.

Tabla 11. Contraste de Hausman (fe) vs (re)

	Coeficientes		(b-B) Diferencia	sqrt (diag (V_b-V_B)) S.E.
	(b) Intragrupos	(B)		
L.lpbxck	-0,0125525	-0,059029	0,0464765	0,0480049
pea_agr	0,2702099	-0,0087011	0,278911	0,1470445
tasa_if	1,528273	3,209902	-1,681628	1,411405
yr2	-0,1081696	-0,0751878	-0,0329818	0,0224965
yr3	-0,1103926	-0,0826403	-0,0277523	0,0169864

b = consistente bajo Ho y Ha; obtenido de xtreg.

B = inconsistente bajo Ha, eficiente bajo Ho; obtenido de xtreg.

Test Ho: diferencias en coeficientes no sistemática.

$$\text{Chi2 (5)} = (b-B)'(V_b-V_B)^{-1}(b-B) = 3,08$$

Prob Chi2 = 0,6874

(V_b-V_B no es definida positiva)

Las estimaciones mediante datos de panel arrojan, en prácticamente todos los casos, una velocidad superior: 0,74%. Como referencia, estudios realizados por Martínez López (2001) reportan una velocidad de convergencia condicional para regiones de España entre seis y siete por ciento, en tanto que Gorostiaga (1999), estima una velocidad más elevada, en torno a 17%¹⁴. La velocidad de convergencia estimada de 0,74% implica que el tiempo necesario para cerrar la mitad de la brecha existente en términos del PIB por habitantes, entre las regiones más favorecidas y las menos favorecidas, sería de aproximadamente 30 años.

Por otra parte, cabe destacar que las variables de control, inversión en capital físico y PEA agropecuaria, resultaron ser significativas en los modelos (ii) y (iii), evidenciando el signo esperado. No obstante, es importante realizar una advertencia en el sentido de tener cuidado al

12 El test que sigue una distribución chi cuadrado calcula las diferencias en las estimaciones comunes a ambos modelos. Si éstas no son sistemáticas (no tienen un sesgo definido), entonces ambos estimadores son consistentes (la estimación muestral tiende al parámetro poblacional) y por tanto se opta por el estimador más eficiente (re). Si por el contrario la hipótesis nula no se cumple, (re) no es consistente.

13 Tradicionalmente la velocidad de convergencia estimada a través de las técnicas de cross-section se encuentra alrededor del 2%.

14 Las velocidades estimadas con datos de panel resultaron ser superiores a las obtenidas mediante la técnica de corte transversal del Anexo C. Este resultado es consistente con los obtenidos en gran parte de la literatura de referencia.

interpretar la influencia de estas variables a través de la magnitud o el valor de los coeficientes estimados para las mismas, dados los problemas descritos relativos a la reducida muestra utilizada. Pero sí se puede realizar una interpretación en términos de la significancia estadística de los mismos y de los signos obtenidos.

En este sentido, a pesar de las limitaciones observadas con los datos y el periodo de tiempo muy acotado, el análisis de la hipótesis de convergencia condicional, incorporando las variables citadas, permitió comprobar que la inversión en capital físico tiene una influencia muy importante en acelerar la velocidad de convergencia. Asimismo, el signo negativo de la PEA agropecuaria, como lo establece la teoría, implica que en la medida en que la economía del país se vuelva menos dependiente de la producción agrícola, y otros sectores como la industria se vuelvan más preponderantes y absorban un número mayor de mano de obra, la velocidad de convergencia entre departamentos tiende a acelerarse.

Formación de “clubes de convergencia”

Una manera alternativa de analizar la convergencia del PIB por habitante de cada región es estimando su distribución probabilística empírica en cada año o periodo y observando su comportamiento a través del tiempo. Esto puede ser llevado a cabo mediante la estimación de *densidad de Kernel* sobre la distribución de los datos. Esto a su vez resulta útil para observar la aparición o no de “clubes de regiones”, como se los conoce en la literatura sobre crecimiento económico, que son conjuntos de regiones de características similares en términos de crecimiento económico y niveles de ingreso o producto por habitante.

El análisis de la formación de “clubes de convergencia” en el caso paraguayo, permitirá comprobar si a lo largo del periodo de estudio, se han formado grupos de unidades territoriales con estructuras productivas y sociales similares, donde el acercamiento de las distancias, en cuanto a los ingresos por habitantes, se produce solo entre los integrantes de cada grupo, si estas diferencias podrían ampliarse entre grupos, o por lo menos, mantenerse.

La estimación de la formación de este tipo de agrupaciones se realiza mediante el estimador de *densidad de Kernel* (Silverman, 1986) que permite observar las características de la distribución de cada variable a través de un gráfico suavizado. El “suavizamiento” de los datos se realiza otorgando una menor ponderación a las observaciones que se encuentran más alejadas del punto que están siendo evaluadas. Formalmente, el estimador de *densidad de Kernel* de una serie X en el momento χ es estimado mediante la ecuación:

$$f(\chi) = \frac{1}{Nh} \sum_{i=1}^N K\left(\frac{\chi - X_i}{h}\right) \quad ; \quad (13)$$

Donde, N es el número de observaciones, h es el parámetro de suavización, y K es la función de ponderación de *Kernel* que se integra hasta uno¹⁵.

El Gráfico 3 muestra la distribución del PIB por habitante de los departamentos del Paraguay que componen el estudio. La distribución fue calculada para los valores de cada año que se poseen datos.

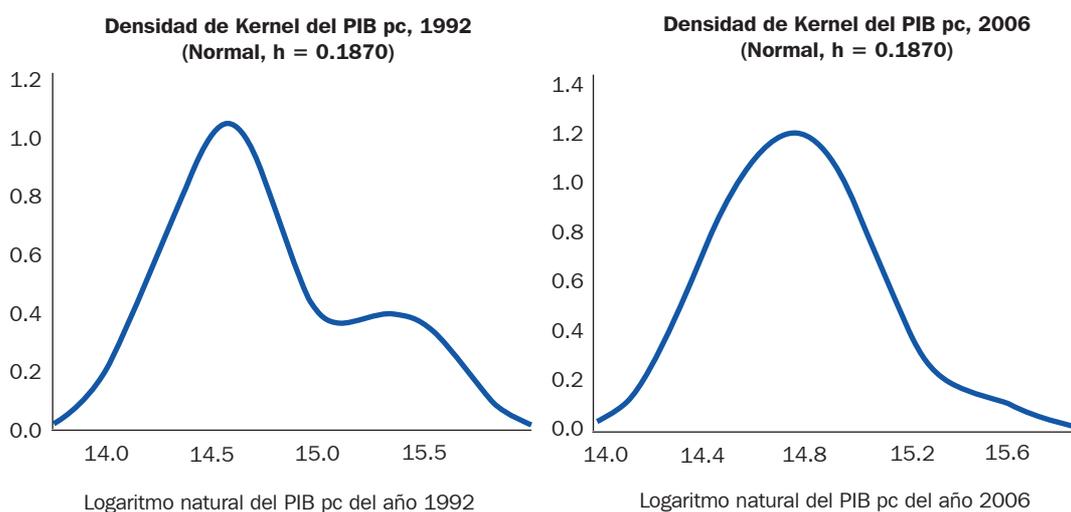
15 En este estudio se utilizó la aproximación de la Distribución Normal, con un parámetro de suavización (h) como el caso base, siguiendo el método de Silverman (1986).

En el año 1992 pareció existir una distribución bimodal, con una dispersión elevada. En el año 2002, la distribución sugiere la desaparición de la forma bimodal, aunque la dispersión al parecer se ha mantenido, sugiriendo una elevada y persistente desigualdad entre regiones. La forma de la distribución del PIB por habitante departamental es unimodal en el año 2006, con lo cual se confirma la ausencia de “clubes de convergencia” al interior del país. Adicionalmente, la dispersión o amplitud también parece reducirse en dicho año; y el mismo patrón se mantiene en el año 2008¹⁶.

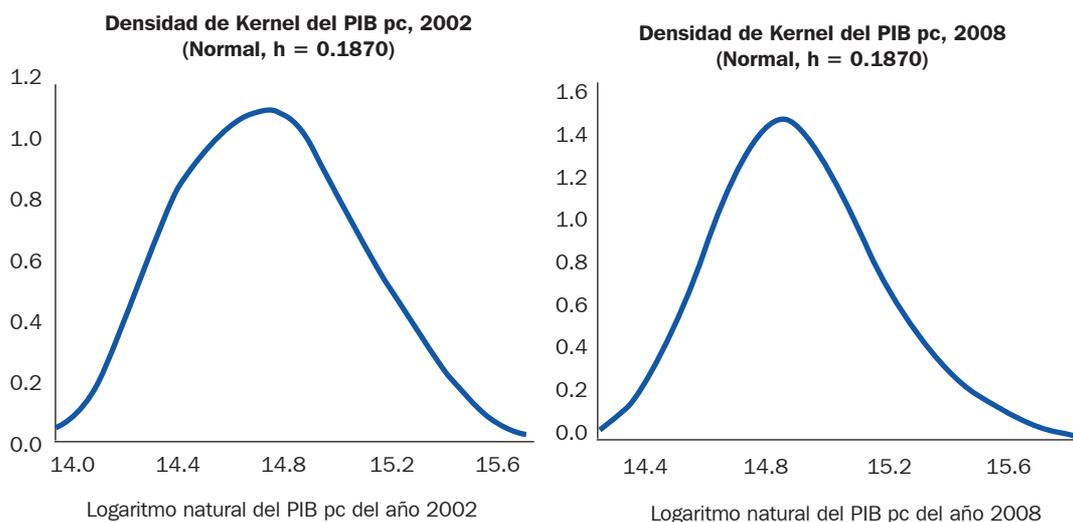
En definitiva, la evolución del PIB por habitante de las distintas regiones del Paraguay denotó un patrón de convergencia en el periodo comprendido entre 1992 y 2008, puesto que la dispersión de los datos de la distribución se redujo levemente a lo largo de dichos años. Además, la existencia en el año 1992 de dos grupos de regiones o “clubes”, uno en torno a USD 490 y otro en torno a USD 950 se disipó en los años posteriores. Por lo tanto, en el Paraguay se han reducido levemente las asimetrías en términos de PIB por habitante a nivel departamental, hecho que permite reforzar la hipótesis de convergencia entre las regiones.

Otro aspecto resaltante del análisis de *densidad de Kernel*, es que además de reducirse la distancia entre regiones en cuanto al ingreso, el valor del PIB por habitante se fue incrementando para el conjunto total de unidades regionales, sobre todo entre los años 1992-2002. Del Gráfico 3 se extrae que en el año 2002 la mayor frecuencia o densidad se fue trasladando hacia la derecha, es decir, hacia valores mayores del PIB por habitantes. En los años 2006 y 2008, la mayor frecuencia o concentración se mantuvo en niveles de PIB por habitante similares, o levemente superiores, a los observados para el año 2002, sugiriendo una reducción en la velocidad de convergencia.

Gráfico 3. Densidad de Kernel del PIB por habitante departamental del Paraguay



16 Una distribución bimodal es aquella que cuenta con dos valores modales, mientras que una distribución unimodal es aquella que posee un solo valor modal. En el caso del estudio de los clubes de convergencia, cuando la distribución posee más de una moda (bimodal o multimodal), implica que existen dos o más grupos de observaciones que están separados entre sí, pero concentrados alrededor de cada moda. Entonces, dichos grupos serían los distintos clubes. Por su parte, en una distribución unimodal no se observa la presencia de grupos separados entre sí, puesto que los datos u observaciones están concentrados en torno a la única moda.



EL FACTOR ESPACIAL COMO DETERMINANTE DE LAS DESIGUALDADES

El objetivo de esta parte del estudio es integrar la dimensión geográfica de los datos en la estimación de la convergencia de las economías regionales de Paraguay. Varios autores, como Krugman (1991), Puga (1998) y otros, Durlauff (1996) y Benabou (1993) demuestran mediante distintos enfoques que existen diversos factores explicativos de la convergencia, como la difusión tecnológica o la movilidad de los factores, que presentan una fuerte dimensión geográfica.

La mayoría de los estudios empíricos no integran explícitamente el papel de los efectos espaciales¹⁷, a pesar de que *a priori* existiría una clara incidencia, al menos desde un punto de vista teórico, de este factor sobre la actividad productiva de las regiones. De manera a no dejar de lado el papel del espacio geográfico en el crecimiento económico regional y en el proceso de convergencia, en la literatura se ha comenzado a analizar la presencia de dependencia espacial en las variables como el producto por habitantes. Más específicamente, se estudia hasta qué punto las regiones de alto (bajo) PIB per cápita tienden a estar cerca unas de otras, o por el contrario, si los productos por habitante de las regiones se distribuyen de manera aleatoria, o sin un patrón definido. En este último caso, podría concluirse que la localización espacial no juega un papel limitante o determinante en la concentración de la actividad económica, en cuyo caso podría darse un proceso de convergencia o cohesión regional más acelerado.

En este trabajo, este análisis es desarrollado mediante el cálculo de una serie de indicadores de autocorrelación espacial, propuestos por Anselin (1993 y 1995). Siendo, la autocorrelación definida como la característica, según la cual, la presencia de una determinada cantidad o calidad de la variable estudiada en una determinada zona o región, haga más o menos probable su presencia en las zonas o regiones vecinas.

Entonces, los test de autocorrelación espacial verifican si el valor observado del PIB per cápita, en una localización determinada, es independiente de los valores de esta variable en

17 Con algunas excepciones, como, por ejemplo, para el caso de Estados Unidos, Rey, S.J. y B.D. Montouri, "U.S. Regional Income Convergence: a Spatial Econometric Perspective", *Regional Studies* 33, 1999, pp.145-156. Asimismo, Krugman (1998) resume las razones principales del surgimiento del interés reciente en la economía espacial.

las localizaciones vecinas. El indicador I de Moran, representado en la ecuación (14), es un indicador global de dependencia espacial.

$$I_t = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} (X_{ij} - \bar{X}_{ij})(x_{jt} - \bar{X}_{jt})}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} \sum_{i=1}^n (X_{it} - \bar{X}_t)^2} \quad (14)$$

Donde W_{ij} es la matriz binaria de contigüidad, tal que $w_{ij} = 1$ si las regiones i y j tienen una frontera común, y $w_{ij} = 0$ si no disponen de ella¹⁸; X_{it} es el logaritmo natural del PIB per cápita medido en términos reales de la región i en el año t ; \bar{X}_t es la media, para el año t , de los logaritmos neperianos del PIB per cápita, medido en términos reales, del conjunto de las regiones

estudiadas $X_t = \frac{\sum_{i=1}^n X_{it}}{n}$; y n es el número de regiones.

Este índice resulta análogo al coeficiente de correlación convencional, y sus valores oscilan entre +1 (significando fuerte correlación espacial positiva) y -1 (significando fuerte correlación espacial negativa)¹⁹.

Los resultados del cálculo del índice I de Moran para cada año particular se muestran en la Tabla 12. Se pone de manifiesto la ausencia de autocorrelación espacial positiva o negativa entre las unidades regionales, puesto que los valores resultaron ser no significativos estadísticamente. Este hallazgo sugiere que la distribución del PIB por habitante de las regiones, es por naturaleza, muy poco concentrada. Las regiones con PIB por habitante relativamente elevado (bajo) no quedan localizadas cerca de otras regiones con PIB por habitante relativamente elevado (bajo). Su localización se debe más bien a factores aleatorios. El índice I de Moran permite así detectar la ausencia de una tendencia global al agrupamiento geográfico de regiones similares en términos del PIB por habitante. Al no comprobarse que exista una autocorrelación espacial fuerte entre los departamentos, podría sostenerse que la ubicación territorial de los mismos no jugaría un rol determinante, permanente o insalvable en las diferencias observadas en los PIB per cápita.

Tabla 12. Indicador de dependencia espacial global

Índice global de Moran	
1992	0.3417
2002	0.1324
2006	0.1987
2008	0.0986

Fuente: Cálculos propios. Los resultados no son significativos al 95%.

¹⁸ Por convención, no se considera a las regiones adyacentes a sí mismas, por lo que la diagonal de la matriz estará compuesta de ceros.

¹⁹ La significancia estadística del I de Moran puede testarse de varias maneras, en el anexo se muestra el mecanismo empleado en este trabajo.

Estos hallazgos permiten explicar, en cierta medida, algunos fenómenos que se han observado en el país a lo largo de los años, como por ejemplo que aquellos departamentos fronterizos con el Brasil han sido los más dinámicos durante un periodo extenso de tiempo, pero en los últimos años algunos departamentos no fronterizos han demostrado una dinámica similar. Más específicamente, la localización ha sido un factor impulsor o acelerador del crecimiento de los departamentos como Alto Paraná o Canindeyú. No obstante, el repunte observado en años más recientes de otros departamentos como Caazapá o Misiones, no fronterizos con el Brasil, indican que esta condición no sería un factor limitante al proceso de convergencia, puesto que no existirían aspectos geográficos que impedirían el comercio, las transferencias de tecnología o conocimientos, u otras características positivas en forma permanente. En otras palabras, los resultados del cálculo del índice I de Moran indican que una ubicación geográfica privilegiada contribuye a impulsar el crecimiento económico, pero no necesariamente es un condicionante permanente del proceso de convergencia para aquellas unidades territoriales “menos privilegiadas”.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se presentan los resultados del análisis de convergencia entre las regiones al interior del Paraguay, tomando el PIB por habitantes de cada departamento como variable de referencia. Dicho análisis ha sido desarrollado principalmente en el contexto del enfoque de la convergencia, propuesto por Barro y Sala-i-Martin.

En un período de tiempo que se extiende desde 1992 hasta 2008, un primer ejercicio, de ubicación de los departamentos regionales en segmentos o cuartiles de ingreso per cápita, demuestra que han sido los departamentos de Amambay, Boquerón, Canindeyú y Alto Paraná, aquellos con mayores dinámicas de crecimiento; mientras que los departamentos de Cordillera, Guairá y Paraguari, aparecen como los más rezagados.

En términos de productividad del empleo, los resultados son más o menos similares: Amambay, Canindeyú y Alto Paraná son los que han demostrado mayor productividad; mientras que los departamentos Central, Cordillera, Paraguari y Guairá han sido los de menor productividad.

Los departamentos de la Región Occidental (salvo Alto Paraguay), Ñeembucú, Misiones e Itapúa han demostrado una fuerte propensión a quedar estacionarios en los cuartiles intermedios. Estos departamentos han experimentado pérdidas de productividad, aunque de una cuantía no muy significativa, pero acompañado de un incremento en el empleo.

Un aspecto notable se observa en el grupo de departamentos compuesto por Concepción, San Pedro, Caaguazú y Caazapá. Aún cuando estos departamentos, se situaban en los cuartiles más bajos de ingresos, en 1992, han demostrado una tendencia a moverse hacia los cuartiles superiores.

El estudio de los datos mediante técnicas de estadística descriptiva provee evidencia, para el periodo 1992-2008, que denota la existencia de desigualdades importantes entre las unidades regionales del país en términos del producto por habitantes. Esas disparidades, sin embargo, aunque en un proceso lento se han ido reduciendo en el tiempo, con lo cual, podría esperarse un estrechamiento de la brecha de ingresos entre los departamentos.

Asimismo, otro aspecto resaltante del análisis descriptivo de las desigualdades se observa con la descomposición del índice de Theil en dos componentes: uno que mide las disparidades entre departamentos, y el otro, las disparidades al interior de los departamentos. Este ejercicio indica que la mayor parte de las desigualdades regionales del país proviene de las disparidades entre departamentos. Este componente explica más del 50% de las inequidades regionales del país. No obstante, estas disparidades entre departamentos han tendido a reducirse en el tiempo, mientras que lo contrario ha ocurrido con las discrepancias al interior de los departamentos en términos del PIB por habitantes. Estos hechos han propiciado una velocidad muy lenta en la reducción de las desigualdades totales del país; que no es completamente observable con las medidas tradicionales de dispersión.

Aun cuando el análisis de *convergencia* σ (*sigma*) haya mostrado unas disparidades importantes, pero que se reducen en forma lenta, la cuestión de la convergencia no es un proceso estático, sino que también depende de la dinámica esperada de crecimiento económico en el tiempo. A pesar de las disparidades, las condiciones de crecimiento del PIB per cápita de cada departamento podrían permitir un acercamiento en el mediano o largo plazo, lo cual podría percibirse mediante el análisis de la hipótesis de *convergencia* β (*beta*).

Los resultados de este análisis para el periodo 1992-2008 sostienen la existencia de con-

vergencia condicional, siendo la velocidad de convergencia cercana a 0,7% anual. Con este resultado, el tiempo necesario para cerrar la mitad de la brecha existente en términos del PIB por habitantes, entre las regiones más favorecidas y las menos favorecidas, sería de aproximadamente 30 años.

Más específicamente, estos hallazgos sugieren que las regiones de menores ingresos convergerían o cerrarían la brecha de producto por habitantes respecto a las de mayores ingresos, mientras transitan hacia un “*estado estacionario*” o equilibrio de largo plazo que no es común para todas ellas.

La metodología de datos de panel también ha permitido determinar que el proceso de convergencia entre los departamentos del país se encuentra condicionado por factores específicos a cada uno de ellos, que aceleran o frenan la velocidad de convergencia. Esto implica que los departamentos que crecen más rápidamente lo hacen gracias a la predominancia de factores impulsores del crecimiento, mientras que los demás se verían afectados por factores retardadores de la velocidad de convergencia; donde la presencia de este tipo de factores se determina mediante el signo arrojado por los “efectos fijos” de la regresión de panel.

En este contexto, las regiones menos favorecidas del país donde han predominado factores retardadores han sido Boquerón (Chaco), Caaguazú, Caazapá, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Paraguarí y San Pedro. Estos han sido los departamentos con mayores dificultades para crecer a tasas que les permitieran reducir la brecha respecto a las demás regiones. A su vez, dentro de este grupo, Itapúa ha sido el departamento donde los factores retardadores han actuado con menor intensidad sobre la senda de crecimiento, o desde otra perspectiva, donde mejor se ha logrado minimizar estos factores.

Por su parte, entre las regiones más favorecidas se encuentran Alto Paraguay (Chaco), Alto Paraná, Amambay, Asunción, Canindeyú, Misiones, Ñeembucú y Presidente Hayes (Chaco). Estos departamentos han sido los que mejor sortearon sus factores condicionantes o fortalecieron sus factores impulsores del crecimiento. Los desempeños al interior de este grupo también han sido dispares. Canindeyú, Amambay y Asunción (capital del país) se destacan como las que lograron acelerar con mayor intensidad la velocidad de convergencia hacia sus equilibrios de largo plazo.

La comprobación de que la convergencia absoluta es poco probable implica una extensión en el horizonte de tiempo requerido para alcanzar los estados estacionarios individuales de las regiones menos favorecidas. Con ello, la reducción de las disparidades regionales del país no sería un proceso simple, sino que requeriría del diseño e implementación de políticas económicas y sectoriales específicas sostenibles en el tiempo.

Incorporando al análisis de panel algunas variables que podrían ser claves como condicionantes del proceso de convergencia, se obtiene que en el Paraguay existiría un proceso de convergencia entre las regiones, pero donde estas se dirigirían hacia “estados estacionarios” distintos. En este proceso, una menor participación de la agricultura en la estructura productiva del país, así como un impulso al crecimiento de la inversión física pública posibilitarían una aceleración del proceso de convergencia. Considerando estos hallazgos, los años necesarios para reducir las brechas entre regiones de altos y bajos ingresos puede reducirse.

La afirmación del párrafo anterior no significa que la producción agrícola sea un factor negativo o que obstaculice el crecimiento, pero se ha observado que los departamentos en donde esta actividad se realiza en forma más intensiva han demostrado un elevado crecimiento relativo. Es decir, tienen un crecimiento más acelerado que los demás. Entonces, en la medida

en que otras actividades distintas a la agricultura vayan ganando preponderancia en la estructura productiva del país y absorban mano de obra en los departamentos de menor desarrollo agrícola, el crecimiento de la productividad que se daría permitirá acelerar la velocidad de convergencia en estos departamentos. De la misma manera, si se remueven los obstáculos a una explotación más intensa de la actividad agrícola en aquellos departamentos con condiciones para la misma, pero donde existen limitaciones que impiden su desarrollo, el proceso de convergencia entre regiones del país será más acelerado. De lo contrario, las diferencias en términos de crecimiento económico entre departamentos determinarán una velocidad muy lenta de convergencia.

Por su parte, el análisis de la evolución del PIB por habitante de las distintas regiones del Paraguay, empleando la *función de densidad de Kernel*, denotó un patrón de convergencia en el periodo comprendido entre 1992 y 2008, puesto que la dispersión de los datos de la distribución se redujo a lo largo de dichos años. Además, la existencia en el año 1992 de dos grupos de regiones o “clubes”, uno en torno a USD 490 y otro en torno USD 950 se disipó en los años posteriores. Por lo tanto, en el Paraguay se han reducido las asimetrías en términos de PIB por habitante a nivel departamental, hecho que permite reforzar la hipótesis de convergencia, aunque lenta, entre las regiones en el largo plazo.

El estudio de la hipótesis de convergencia regional no puede dejar de lado la dimensión geográfica de los datos, puesto que existen diversos factores que afectan la actividad económica, que tienen una muy fuerte relación con la ubicación territorial o el espacio donde se realiza dicha actividad. Buscando incorporar este aspecto al trabajo se estima un indicador denominado índice I de Moran, que mide el grado de dependencia del PIB per cápita respecto al territorio.

El indicador citado denotó una muy baja asociación lineal o autocorrelación espacial entre las regiones, lo cual implica una escasa dependencia de los departamentos respecto al territorio, reforzando los resultados de convergencia encontrados con otras metodologías. Aunque en algunos casos podría considerársela como un factor impulsor del crecimiento económico y de la velocidad de convergencia. Una ubicación geográfica determinada no limitaría el proceso de reducción de asimetrías en términos de producto por habitante entre los departamentos, puesto que en el país no existen obstáculos geográficos insuperables que impedirían el comercio, las transferencias de tecnología, la libre movilidad de factores y otros aspectos positivos.

Finalmente, de los hallazgos del presente trabajo es posible referir a algunos aspectos relevantes para el proceso de decisiones de política económica, en especial lo concerniente al impacto positivo de la inversión en infraestructura física sobre la velocidad de convergencia, sobre todo en un contexto donde el proceso de convergencia se muestra muy lento, y con un periodo de años muy extenso para cerrar la brecha de ingresos. El otro aspecto destacable se refiere a la reducción de la dispersión del PIB per cápita entre departamentos (aunque lenta), pero el incremento de esta dispersión al interior de los mismos. Por tanto, una ruta a la optimización del proceso de inversión física pública podría lograrse dotando de mayores recursos a los distritos y municipios, junto con un apoyo fuerte en la capacidad de gestión de los proyectos.

Bibliografía

Anselin, L. (1993). "The Moran Scatterplot as an ESDA Tool to Asses Local Instability in Spatial Association". GISDATA Specialist Meeting on GIS and Spatial Analysis. Amsterdam.

Anselin, L. (1995) "Local Indicators of Spatial Association-LISA". Geographical Analysis No. 27.

Barrientos Quiroga, A (2007). "Theory, History and Evidence of Economic Convergence in Latin America". Development Research Working Paper Series No. 13/2007. Institute for Advanced Development Studies.

Barro, R., and X. Sala-i-Martin (1991). "Convergence across States and Regions". Brooking Papers on Economic Activity 1: 107-182.

Barro, R. And X. Sla-i Martin (1992). "Convergence". Journal of Political Economy 100 (2): 223-251.

Barro, R. And X. Sala-i Martin (1995). Economic Growth. Advanced Series in Economics. McGraw Hill.

Benabou, R. J. (1993). "Workings of a City: Location, education and production". Quarterly Journal of Economics 108 (3), pp. 619-652.

Blyde, J. (2005). "Convergence Dynamics in Mercosur". Mimeo. Inter American Development Bank.

Cass, D. (1999). "Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation". Review of Economic Studies 32(3); 233-240.

Cresta, Juan (2008). "Asimetrías en el MERCOSUR: un enfoque macroeconómico". En F. Masi y M- Terra (coords.) Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un impedimento para el desarrollo? Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas. Editorial Zonalibro. Montevideo, Uruguay.

Coeymans, Juan E. (2008). "Determinantes de la Inversión en Paraguay". Documento de Trabajo IE-PUC, No. 344.

Durlauff, Steven N. (1996). "A Theory of Persistent Income Inequality". Journal of Economic Growth, 1(1), pp. 75-93.

Gorostiaga, A. (1999). "¿Cómo afectan el capital público y el capital humano al crecimiento?: un análisis para las regiones españolas en el marco neoclásico", Investigaciones Económicas, número 23(1), páginas 95-114.

Koopmans, T. (1965). "On the Concept of Optimal Economic Growth". In The Econometric Approach of Economic Planning. Amsterdam: North Holland.

Krugman, P. (1991). "Increasing Returns and Economic Geography". The Journal of Political Economy, Vol. 99, No. 3, pp. 483-499.

Krugman, P. (1998). "Space: The Final Frontier". The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, No. 2, pp. 161-174.

Islam, N. (1995). "Growth Empirics: a Panel Data Approach ", Q.J.E., número 95, páginas 1127-1170.

Mancha Navarro, T y Sotelsek D. (coords.), 2001. *Convergencia económica e Integración: La experiencia en Europa y América Latina*. Ediciones Pirámide. Madrid,

Mankiw, N.G., D. Romer and D.N. Weil. (1990). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". National Bureau of Economic Research, W.P. 3541.

Martínez López, D. (2001). "Inversión pública y convergencia en las regiones españolas: una introducción empírica". VIII Encuentro de Economía Pública: Cáceres, 8 y 9 de febrero de 2001, 2001, pag. 22.

Masi, F.; R. Penner y R. Dietze (2000). *Evaluación del Rol de las Regiones Fronterizas en el Proceso de Desarrollo Económico del Paraguay: tres estudios de casos*. Banco Central del Paraguay – BID. Asunción.

Puga, D. (1998). "Rising and Fall of Regional Inequalities", *European Economic Review* 43(2), pp. 303-334.

Rey, S.J. y B.D. Montouri, "U.S. Regional Income Convergence: a Spatial Econometric Perspective", *Regional Studies* 33, 1999, pp.145-156.

Sala-i-Martin, X. (1996). "Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence". *European Economic Review*, Vol. 40: 1325-1352.

Sala-i-Martin, Xavier. *Apuntes de Crecimiento Económico*. 2ª Edición. Antoni Bosch Editor.

Silverman, B. (1981). "Using Kernel Density Estimates to Investigate Multimodality". *Journal of the Royal Statistical Society Series B*.43.

Silverman, B. (1986). *Density Estimation for Statistics and Data Analysis*. London. Chapman and Hall.

Solow, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 70(1); 65-94.

Swan, T. (1956). "Economic Growth and Capital Accumulation". *Economic Record* 32; 344-361.

ANEXO A. Aclaración sobre los datos utilizados

En el trabajo se utiliza como medida de la renta o ingresos de los habitantes de los departamentos, un indicador de actividad económica calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta institución utiliza este indicador como un insumo para la construcción de los Índices de Desarrollo Humano²⁰.

El PNUD ha denominado a esta medida de actividad económica como PIB per cápita o PIB por habitante en los años 1992, 2002 y 2006, pero en el año 2008 se la llamó Indicador de Actividad Económica. El cambio se realizó debido a una solicitud de las instituciones oficiales del Gobierno encargadas de las estadísticas y las Cuentas Nacionales. No obstante, en pos de una mayor claridad en la interpretación de los resultados, en este trabajo se decidió utilizar la denominación de PIB per cápita o PIB por habitantes para referirse al indicador de actividad económica calculado por el PNUD.

El indicador citado es calculado mediante distintas técnicas que buscan desagregar el PIB global o agregado del país, imputando valores del mismo a cada departamento o distrito, según sea el caso. El PIB agregado anual es calculado por el Departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central del Paraguay (BCP).

La imputación de los valores del PIB agregado a cada departamento se realiza mediante la construcción de coeficientes para cada uno de ellos, empleando datos sectoriales de distintas fuentes y técnicas cuantitativas con este fin. Finalmente, las técnicas de imputación o construcción del indicador de actividad económica regional no han sido las mismas en cada corte analizado, por ello en algunos casos podrían existir desfases o inconsistencias en los datos.

20 Los datos del PIB per cápita departamental y distrital de los años 1992, 2002 y 2006 están publicados en el “Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Paraguay. Los valores para el año 2008 son preliminares, y fueron estimados por Thomas Otter para el mencionado informe, que se publicará próximamente por el PNUD.

ANEXO B. Convergencia absoluta mediante análisis de corte transversal o sección cruzada

La metodología más comúnmente utilizada en los estudios empíricos para el análisis de la convergencia β ha sido la sección cruzada o corte transversal. La cuál es aplicada en la siguiente regresión:

$$\log(y_{i,t+T} / y_{i,t}) / T = \alpha - (1 - \exp(-\beta \times t)) / T \times \log(y_{i,t}) + \varepsilon_{i,t} \quad (B1)$$

Dónde, $\log(y_{i,t+T} / y_{i,t}) / T$ es el vector que contiene los valores del logaritmo de la relación entre el producto per cápita final y el inicial y; $\log(y_{i,t})$ es el logaritmo del Producto Interno Bruto per cápita en el año inicial.

Si el parámetro β resulta positivo, se puede concluir que existe una relación inversa entre el PIB per cápita inicial y la tasa de crecimiento, tal que las regiones más pobres del Paraguay crecen más rápido que las de mayores ingresos, por lo que podría producirse el fenómeno de “*catching-up*”²¹.

La estimación se realiza mediante el método de los Mínimos Cuadrados No Lineales, puesto que la ecuación (B1) es no lineal en los parámetros. Se toma el periodo completo de 1992-2008, y luego se dividen los datos para la muestra 1992-2002. Para ambas muestras se realiza la estimación de la ecuación planteada, de manera a poder comprobar la estabilidad del parámetro β .

Los resultados del análisis para el periodo 1992-2008 se presentan en la Tabla B1, estos confirman la existencia de convergencia absoluta, siendo la velocidad de convergencia de 0,38% anual. Una mejor interpretación de la velocidad de convergencia resulta de calcular el número de años que serían necesarios para cerrar la brecha existente entre los departamentos del país. Para ello, se calcularon los años que deberían transcurrir para cerrar la mitad de la brecha entre el PIB per cápita de las regiones más pobres respecto a las relativamente más ricas. En este caso, el resultado obtenido fue de aproximadamente 82 años. Es decir, si bien la velocidad de convergencia es positiva, ésta es muy pequeña condicionando la convergencia a un periodo muy largo de tiempo.

Los hallazgos sugieren que las regiones de menores ingresos cerrarían la brecha existente respecto a las de ingresos más elevados mientras transitan hacia un “*estado estacionario*” o equilibrio de largo plazo común para todas ellas. Adicionalmente, la velocidad de convergencia de 0,38% anual les permitirá a las regiones de ingresos bajos cerrar la mitad de la brecha del PIB per cápita respecto a las de ingresos altos, en aproximadamente 82 años.

21. El parámetro β en esta ecuación no lineal mide la velocidad de convergencia, más que la pendiente o relación lineal entre variables.

Tabla B1. Resultados de la estimación de sección cruzada para la convergencia beta (1992-2008)

Coefficientes y estadísticos	Convergencia en PIB per cápita
B	0,0038
Estadístico t	6,4682
Probabilidad (valor-p)	0,0000
R2 Ajustado	0,7311
Error estándar de la regresión	0,0009
Observaciones	17
Años para cerrar la mitad de la brecha*	82

Fuente: Cálculos propios en base a datos de distintas fuentes. Obs. Se utilizó el estimador de White de la matriz de covarianzas. (*) Calculado como $\ln(1/2)/\beta$. (**) Estadísticamente significativo al 5%.

Estos resultados son coherentes con los postulados de la literatura de referencia, en cuanto que el proceso de convergencia absoluta es factible entre las regiones al interior de los países, pero no lo es tanto entre regiones de distintos países. Esto se debe a un conjunto de características comunes entre las regiones dentro de un país, que posibilitan un proceso de crecimiento económico más homogéneo entre las mismas.

Al acortar el periodo de análisis para la submuestra 1992-2002, los resultados tampoco llevan a rechazar la hipótesis de convergencia, siendo la velocidad de convergencia del 0,4% anual. Estos resultados se muestran en la Tabla B2, en la cual se observa que la velocidad de convergencia ha sido levemente mayor en este periodo, y con la misma se podría haber reducido la mitad de la brecha entre departamentos en aproximadamente 73 años. En otras palabras, entre el 2002 y el 2008 se produjo una desaceleración del crecimiento económico en algunas regiones, que llevó a una reducción en la velocidad de convergencia.

Tabla B2. Resultados de la estimación de sección cruzada para la convergencia beta (1992-2002)

Coefficientes y estadísticos	Convergencia en PIB per cápita
B	0,0040**
Estadístico t	4,1351
Probabilidad (valor-p)	0,0008
R2 Ajustado	0,5266
Error estándar de la regresión	0,0017
Observaciones	18
Años para cerrar la mitad de la brecha*	73

Fuente: Cálculos propios en base a datos de distintas fuentes. Obs. (*) Calculado como $\ln(1/2)/\beta$. (**) Estadísticamente significativo al 5%.

Una explicación que podría darse es que ha ocurrido un proceso por el cual las regiones han avanzado y se encuentran en un estadio intermedio, más cercano al “estado estacionario”

o de largo plazo, con lo cual la velocidad de convergencia ha tomado un ritmo menor. Pero, al ampliarse el rango de tiempo que se demorarían las regiones en reducir las desigualdades, se dificulta sostener estas afirmaciones y, más bien se debería esperar un proceso de convergencia más lento.

El análisis de la hipótesis de convergencia β con datos de corte transversal ha dado como resultado una tendencia a la convergencia entre los departamentos del país, con una velocidad de convergencia del 0,38% para la muestra completa.

ANEXO C. Significancia estadística del Índice I de Moran

La significancia estadística del índice I de Moran puede ser obtenida a través de dos procedimientos: en primer lugar, mediante un proceso de contraste cuya hipótesis nula propone que los datos analizados no son sino una muestra aleatoriamente obtenida a partir de una de las $n!$ posibles distribuciones espaciales de las variables estudiadas entre las n localizaciones. Y, en segundo lugar, a partir de la utilización de estadísticos diseñados para la autocorrelación espacial basados en la aproximación normal²².

Griffith demuestra que el valor esperado del I de Moran es $E_N(I) = \frac{-1}{(n-1)}$, valor que tiende a cero conforme aumenta n , el número de regiones analizadas; la varianza del I de Moran viene dada, a su vez, por la siguiente expresión:

$$Var_N(I) = \left(\frac{1}{S_0^2(n^2-1)} (n^2 S_1 - n S_2 + 3 S_0^2) \right) - E_N(I)^2$$

Donde:

n = número de observaciones

$$S_0 = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} \quad \text{suma de la matriz de peso espacial}$$

$$S_1 = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n (W_{ij} + W_{ji})^2}{2}$$

Si la matriz de peso espacial es simétrica, entonces $S_1 = 2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij}$

$$S_2 = \sum_{i=1}^n (W_i + W_j)^2 \quad \text{Suma de (la columna } i + \text{ la fila } i) \text{ de la matriz de peso espacial.}$$

Si la matriz de peso espacial es simétrica, entonces $S_2 = 4 \sum_{i=1}^n W_i^2$

La desviación típica y los valores z correspondientes a una distribución normal $N(0,1)$ vienen dados por:

$$DT_N(I) = \sqrt{Var_N(I)}$$

$$z = \frac{(I - E_N(I))}{\sqrt{Var_N(I)}}$$

22 Griffith, op. cit., 1987, Appendix E.

Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio

Fabricio Vázquez

RESUMEN

Este estudio presenta las últimas transformaciones económicas y sus impactos territoriales ocurridos en las diferentes regiones del Paraguay. A partir de un análisis descriptivo de diferentes sectores productivos agrícolas se presentan las nuevas dinámicas territoriales y regionales mediante la expansión, intensificación y aumento de la productividad de diversas actividades. La nueva organización económica del territorio surge como resultado de la confluencia de elementos tradicionales como el peso estructurante de la agricultura y ganadería en el PIB de Paraguay, con nuevos componentes económicos y sociales: agroindustrias, empresas financieras orientadas a los sectores productivos, nuevos rubros agrícolas y mercados externos. El principal hallazgo consiste en la modificación del funcionamiento regional del país, donde las macro regiones o regiones geográficas ceden lugar a micro regiones funcionales a las necesidades y oportunidades de los mercados. Antiguas regiones catalogadas como poco dinámicas (zona de agricultores familiares – zonas de interior) experimentan un nuevo dinamismo productivo que les permite situarse en una vía paralela a las regiones catalogadas como muy dinámicas (zona de agricultores empresariales – zonas fronterizas), disminuyendo en parte las grandes diferencias regionales tradicionales del país. Así, se transita de un modelo regional muy desequilibrado y una expansión muy limitada del dinamismo productivo, a un escenario nacional compuesto por diversas sub regiones que revitalizan sus economías bajo mecanismos de integración productiva y comercial.

El autor agradece muy especialmente a Leila Rodríguez, economista investigadora del CADEP por el trabajo de campo y la recolección y armado de la base de datos

INTRODUCCION

La economía paraguaya ha sido frecuentemente analizada como conjunto territorial único y a escala nacional, pero muy poco estudiada por sus regiones o zonas geográficas específicas en los diferentes periodos históricos. En el periodo contemporáneo, y sobre todo en las dos últimas décadas, se ha visto la necesidad de comprender los procesos económicos en vinculación con las transformaciones territoriales que provocan.

En la última década las diversas regiones del país han experimentado mutaciones muy intensas tanto en sus estructuras productivas como en la configuración espacial y en los sistemas de integración tanto en las regiones transfronterizas como en las internas. Por esta razón ya no pueden ser aprehendidas exclusivamente de forma tradicional, es decir con las herramientas estadísticas oficiales y administrativas que habían servido hasta hace muy poco tiempo para describirlas. Se precisa hoy de miradas complementarias (a las herramientas estadísticas tradicionales) que permitan comprender los cambios económicos desde el comportamiento de las regiones.

La problemática o el desafío del desarrollo nacional es necesariamente regional e imperativamente local. Así, la evolución de las regiones no solo puede mostrar el camino del crecimiento económico, de los procesos sociales, económicos y ambientales a los cuales se atribuyen valores estructurantes, sino también puede guiar la aplicación de políticas públicas diferenciadas territorialmente para provocar los efectos deseados del crecimiento con equidad social y sobre todo territorial, entendido esto último como equilibrio funcional entre las diferentes zonas del espacio nacional.

En Paraguay, las regiones fronterizas, principalmente las que comparten dinamismo con Brasil, han experimentado un marcado crecimiento en las últimas décadas. En estas zonas se ha instalado la idea y el modelo del progreso “por contagio fronterizo”, mientras que en las zonas de interior, la de zonas “rezagadas”. El factor que desencadenaba entonces el crecimiento regional se basaba en la porosidad de las fronteras y en la capacidad de “acoplarse”, tercerizando de forma implícita la dependencia de factores externos y la gestión estratégica de la ocupación de la dinamización de las diferentes regiones.

El factor socio demográfico y cultural también aportaba elementos para intentar explicar, a veces de forma muy simplista, las causas del crecimiento. Aunque de manera no formal pero si explícita, en el imaginario colectivo existe la percepción que el crecimiento es generado por actores extranjeros, pobladores de la zona fronteriza, quienes pueden aprovechar los recursos disponibles y trabajar la tierra de forma correcta. Por el contrario, la representación de los agricultores familiares campesinos, asentados en la zona no fronteriza, tienen una connotación negativa al no disponer de capacidades, oportunidades, estímulos ni condiciones de aumentar su nivel de vida.

Este modelo explicativo poco serio sobre las diferencia de niveles de desarrollo entre regiones así como los factores determinantes del crecimiento y la expansión económica ya no son suficientes para comprender el nuevo escenario que se ha gestado en la última década. En el presente estudio se integran las miradas regionales tradicionales, como la división administrativa política (departamentos y distritos) y las zonificaciones “naturales” (por puntos cardinales y por ubicación fronteriza e interior).

El objetivo central del trabajo es analizar la evolución económica y la configuración territorial de las diferentes regiones del país, caracterizando los nuevos territorios surgidos de la

dinámica económica productiva. Por otro lado se identifican los factores que retardaron y que aceleraron el crecimiento de algunas regiones.

El documento se organiza tanto por periodos históricos, por zonas geográficas como por factores específicos estructurantes (infraestructuras, cultivos, etc.), insistiendo en los procesos productivos, principalmente agrícolas, que sostienen e impulsan las economías regionales. Fuera de la región metropolitana de Asunción, donde se localizan principalmente los sectores financieros, de servicios y las industrias, la economía paraguaya es eminentemente agrícola, englobando tanto la agricultura, la ganadería y otras actividades asociadas a estas.

Los objetivos específicos de este estudio son:

- Describir la evolución de las asimetrías regionales internas de Paraguay
- Identificar los factores que frenan, retardan e impiden la convergencia regional
- Describir el creciente dinamismo de algunas regiones
- Caracterizar las nuevas regiones económicas
- Determinar las dinámicas territoriales emergentes

El periodo central de análisis está conformado por las dos últimas décadas (1990-2010). Este periodo ha sido generador de diferenciación regional, lo que a su vez ha modificado la antigua estructura de las asimetrías regionales, con transformaciones profundas y estructurales (económicas, sociales, ambientales, administrativas).

La principal preocupación consiste en caracterizar las diferencias estructurales de funcionamiento, infraestructura y producción entre regiones o zonas del territorio nacional, donde los niveles de producción y por ende del ingreso de la población son disímiles. A esto se agrega la variación en el sistema de infraestructura y servicios que disponen las regiones. Con estas dos variables principales- actividades productivas e infraestructura- se pueden caracterizar las transiciones regionales más recientes y relevantes de Paraguay, así como su evolución en las últimas dos décadas.

La mirada regional necesaria para comprender las asimetrías lleva a incorporar la dimensión territorial como herramienta privilegiada para identificar y comprender las modificaciones regionales, las estrategias de los actores socioeconómicos y el rol del Estado en la construcción de las nuevas regiones.

El documento se estructura en apartados que presentan primero el peso y el papel de la agricultura en la economía paraguaya. Seguidamente se estudian las transformaciones regionales estructurales en periodos históricos, para luego describir y analizar la última reconfiguración regional. Posteriormente se examinan los rubros agrícolas y ganaderos que sustentan los cambios en la configuraciones territoriales, así como las modificaciones en la estructura urbana y los servicios financieros y comerciales asociados. Finalmente se presenta una nueva organización territorial resultante de las fuerzas económicas, donde se constatan profundos cambios en el funcionamiento de las diferentes regiones.

REGIONES: VISIÓN TRADICIONAL Y VISIÓN INNOVADORA

La heterogeneidad en el nivel de desarrollo de las diferentes zonas o regiones es normal dentro del análisis geográfico, donde no todos los espacios pueden acceder al mismo nivel de dinamismo económico y desarrollo social. Los efectos de concentración y centralización histórica de la población y sobre todo de la producción se erigen como pilares fundamentales de las diferencias regionales.

Una extensa literatura económica se ha producido intentando identificar los factores que aceleran el desarrollo regional con enfoques complementarios donde sobresalen las condiciones de infraestructura, formación del capital humano, disponibilidad de recursos y la institucionalidad.

Las diferenciaciones regionales, resultado de la “lotería de los recursos naturales” y de las historias particulares de cada lugar, se han consolidado pero han perdido la hegemonía económica por una fuerte transformación en los esquemas productivos. Así, del modelo de las economías de aglomeración que han sustentado en parte los centros tradicionales, especialmente las zonas industriales vinculadas a la urbanización intensa, se transita hacia una diversificación de sistemas productivos, con la aparición del modelo de expansión empresarial fuera de los espacios tradicionales.

Porter (2002), dentro de su análisis de la competitividad regional, identifica tres tipos de territorios. En primer lugar, aquellas regiones menos avanzadas y con escenarios poco propicios a las inversiones a causa de los altos costos de acceso a los recursos naturales. En segundo lugar se encuentran las regiones en proceso de transición demostrando mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios además de una fuerte atracción de inversiones externas. Por último, las regiones más desarrolladas que disponen de un fácil acceso a la innovación, recursos humanos y avances tecnológicos.

En la escala nacional las fuerzas centrípetas que refuerzan las economías de aglomeración comparten el juego con las fuerzas centrifugas que alimentan la incorporación de espacios periféricos por la vía de la instalación de empresas en diferentes zonas, dentro de un contexto global marcado por la desregulación y la diversificación de mercados regionales y mundiales.

Otra transición relevante es que el crecimiento de las regiones no se sustenta exclusivamente en la explotación intensiva de los recursos naturales sino en la movilización de las fuerzas endógenas combinadas con los aportes de actores externos para la generación de riqueza. En esta instancia emerge la variable territorial orientada a integrar los factores, recursos y actores locales con los sistemas regionales y mundiales, dando como resultado el rediseño de los territorios que logran incrementar dinamismo económico.

En la discusión del desarrollo y crecimiento de las regiones existen varias miradas que exploran explicaciones sobre los elementos que rigen y construyen el desarrollo regional. La perspectiva tradicional insiste en las capacidades locales para el crecimiento económico mediante la optimización del uso de los recursos naturales, el mejoramiento de la infraestructura y sobre todo la introducción de nuevas tecnologías de producción e inclusive procesos políticos-administrativos como la descentralización. Con estas condiciones internas y la influencia de algunos factores externos como créditos e inclusive tecnología, las regiones disponen de mayores oportunidades para desarrollarse. Desde la geografía tradicional, las regiones son espacios restringidos por fronteras a veces políticas y a veces naturales.

Esta tradición regional tiene sus bases en el concepto de región de Vidal de la Blache, geógrafo francés a inicios del siglo XX, donde las regiones disponían de una “personalidad propia” construida por su historia cultural y su paisaje. Al decir de Grigg (1965) “la regionalización es similar a la clasificación”, donde la preocupación principal es la descripción de los componentes que otorgan una identidad particular, lo que lleva naturalmente a diferenciar las porciones del territorio nacional. Este paradigma aun sigue vigente en Paraguay, donde las regiones aun siguen siendo identificadas por los puntos cardinales (región este, sur, norte y centro¹). En las últimas décadas las regiones cedieron lugar a los departamentos, espacios más pequeños que las regiones cardinales pero que igualmente representan espacios culturales políticos diferenciados.

Desde una perspectiva innovadora la región ya no es concebida como un espacio bajo control de una jurisdicción territorial (el poder administrativo), ni restringida por fronteras formales. Por el contrario la región es un conjunto de lugares regidos por las relaciones tejidas por actores, actividades económicas, regulaciones políticas e intercambio de información. Tal como lo indica Amin (2008) la globalización permite la yuxtaposición de flujos cotidianos de ideas, dinero, productos y servicios, vinculando a los lugares, y no ya las regiones, con otros espacios. La transición mayor consiste entonces en el surgimiento de los lugares o espacios más reducidos que las regiones que ya no distinguen necesariamente las diferencias entre el “adentro” y el “afuera”, es decir el mundo interno regional cerrado y el resto del espacio exterior.

De esta forma las regiones están conformadas por un conjunto de lugares en red y vinculados con otros lugares, principalmente muy alejados pero que tienen mayor peso en la reconfiguración territorial que los espacios o lugares cercanos. Las regiones ya no funcionan entonces en un esquema estático sino que están determinadas por el nivel de relaciones que experimentan. Amin (2004) define a la región como *un sitio poroso de flujo y circulación y como un sitio de intensa yuxtaposición de combinaciones diferentes e híbridas que cambian incesantemente su configuración espacial*. En la misma línea Fernández, Amin y Vigil (2008) insisten en la perspectiva relacional de las dinámicas regionales al *concebir las regiones como instancias configuradas por flujos que las perforan e interpenetran, fijan su preocupación en la existencia, formas y calidades de las conectividades, muchas de las cuales impactan sobre las localidades y regiones a partir de procesos que no necesariamente son controlados desde el “interior” de las mismas*.

Este último posicionamiento implica una completa comprensión del fenómeno territorial y regional de estudio, integrando no solamente una región, sino también los espacios ampliados que se vinculan con la región, con énfasis en los factores que estructuran sus economías, inclusive si son fuerzas externas a la región en sus orígenes como en sus alcances.

1 Llama la atención la inexistencia de una región o zona oeste en la región Oriental, pues Asunción ocupa esa zona y por lo tanto representa el “fin del espacio”, aunque el departamento contiguo a Asunción se denomine Central y no precisamente por situarse en el centro geográfico.

METODOLOGÍA APLICADA E HIPÓTESIS

El enfoque utilizado en el presente estudio es cualitativo, donde se privilegia las fuentes de información primaria. En función a la disponibilidad de datos estadísticos secundarios se utilizaron los Censos de Población y Viviendas, las Encuestas Permanentes de Hogares y principalmente los Censos Agropecuarios.

Para complementar y enriquecer los datos estadísticos se realizaron varios viajes a las diferentes regiones a fin de observar y registrar los últimos fenómenos que modifican y transforman el territorio. Se relevaron datos de producción agroindustrial en las zonas de mayor dinamismo, al mismo tiempo de indagar sobre el tipo y manifestación del consumo de bienes y servicios en las regiones. Esta fase de la investigación fue muy rica pues se pudo relevar fenómenos que no captan los censos ni demás instrumentos cuantitativos.

Se privilegia la información de campo sobre los diferentes territorios ante la inexistencia o escasa disponibilidad de información estadística actualizada sobre producción agrícola y crecimiento económico detallada y desagregada por distritos o unidades territoriales menores. Al mismo tiempo, la complejidad y diversidad de las nuevas economías regionales ya no pueden ser analizadas solamente bajo la figura estadística de “zonas rurales y zonas urbanas”, tal cual se presenta en la mayoría de los informes y estudios económicos.

El reciente Censo Agropecuario, realizado en 2008, representa una fuente de información de gran relevancia para percibir no solo el cambio de uso de la tierra, sino la evolución de los sistemas productivos agrícolas y pecuarios. Esto es más relevante aun cuando se comprende que el sector agropecuario absorbe una gran cantidad de mano de obra, por lo tanto la connotación social es alta. En resumen, se utiliza información cualitativa y se la combina con las fuentes estadísticas de carácter cuantitativo, principalmente el Censo Agropecuario, así como datos generados por los diferentes gremios de producción agropecuaria.

De igual forma, se realiza un seguimiento pormenorizado de las actividades empresariales de todos los sectores en las diferentes zonas del país, a través del seguimiento semanal de la prensa escrita (periódicos de cobertura nacional) en la búsqueda de datos sobre inversiones rurales, apertura de sucursales de instituciones financieras, instalaciones agroindustriales, conquista de nuevos mercados estadísticas gremiales e informaciones oficiales sobre inversiones en infraestructura.

Las preguntas que guían el trabajo son: cuales has sido los factores que generaron mayor crecimiento en las regiones?, como se comportaron las regiones en las dos últimas décadas?, y por ultimo como se han reconfigurado las regiones económicas de Paraguay.

El estudio plantea como hipótesis principal la existencia de profundas transformaciones regionales como resultado de modificaciones en el funcionamiento económico en las antiguas macro regiones, dando paso a un nuevo territorio fragmentado, más dinámico y que funciona en red. Se presentan tres sub hipótesis:

- a. La sub región y el sector de la Agricultura Familiar tiene una gran relevancia en la nueva estructura regional mientras que la expansión puntual y la intensificación de la sub región de la Agricultura Empresarial y de la ganadería semi intensiva tienen un peso secundario.
- b. El mayor dinamismo regional pasa de las zonas fronterizas, (surgido entre 1980 y 1995) a las zonas de interior (2000-2010)

- c. El incremento y la diversificación de actores en las zonas rurales así como la mayor apertura comercial e integración regional son los factores principales que aceleran las reconversiones regionales.

LA AGRICULTURA COMO ORGANIZADORA DEL ESPACIO REGIONAL

Para iniciar la reflexión sobre la evolución de las economías regionales de Paraguay se presenta a continuación una breve evaluación sobre el proceso de ocupación del espacio y posterior activación por sistemas productivos agropecuarios y forestales.

Se considera a la década de 1960 como inicio del proceso de intensificación de la ocupación del espacio y su integración a la economía nacional por ser el periodo de expansión de la ocupación en la región Oriental, gracias a la instalación de infraestructuras viales. Las décadas anteriores se caracterizaron, al menos en términos territoriales, por una quietud y escasas incursiones hacia las regiones fronterizas. Así, la economía activa, la de la producción agrícola que aseguraba el consumo interno y la exportación, se circunscribía a Asunción y a su región aledaña, accesible por una débil red vial y de ferrocarril hasta inicios de la década de 1960. Fuera de estas zonas, que solo permitían integrar una delgada franja próxima a la vía del tren, el resto de las zonas, tanto en la región Oriental como en todo el Chaco (región Occidental), permanecían con escasas poblaciones y sistemas productivos.

En cuanto a las actividades productivas de Paraguay la agricultura representa uno de los valores más altos en la composición del PIB. Tal como se observa en la Tabla 1, la evolución del aporte de la agricultura al PIB ha experimentado modificaciones relativamente menores, pero siempre dentro de un rango de relevancia, permaneciendo como el sector productivo con mayor aporte a la economía nacional.

Tabla 1. Composición sectorial del PIB (%)

	1962-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2009
Agricultura	25,7	22,6	21,5	23,5	27,9
Minería	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1
Manufacturas	18,3	18,8	17,8	17,2	15,2
Construcción	2,9	5,2	8,1	5,6	4,1
Electricidad, Gas y Agua	0,3	0,7	1,2	1,7	1,9
Transporte y Comunicaciones	4,5	4,6	4,9	6,2	8,3
Comercio y Finanzas	29,9	27,6	25,7	24,8	22,3
Gobierno	7,3	7,0	7,3	8,1	7,6
Otros Servicios	11,1	13,5	13,4	12,8	12,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay

El descenso en la participación agrícola entre 1971 y 1990, antes que obedecer a una disminución de la producción propiamente, se explica por el dinamismo del sector de la construcción, promovido por las obras de la hidroeléctrica de Itaipú y sus efectos multiplicadores. No obstante, los sistemas productivos agrícolas y pecuarios que sostenían la economía nacional, en los años sesenta, se caracterizaban por modelos de gestión tradicionales y con escasa productividad como resultado de la no aplicación de técnicas innovadoras y de la ausencia de inversiones en infraestructura. A su vez, los mercados externos aun no eran demandantes de grandes volúmenes de rubros agrícolas ni de calidad superior de esta producción. La relevancia social del sector agrícola era muy alta, desde el momento en que la mayor parte de la población habitaba en zonas rurales.

En términos espaciales la expansión de la frontera agrícola en la región Oriental se inició en la década de 1960 con políticas públicas específicas como la *Marcha al Este*, que buscaba ocupar e incorporar zonas productivas en los departamentos de Caaguazú y Alto Paraná principalmente. Sin embargo estas zonas fueron pobladas con escasos niveles productivos, por lo que el espacio tradicional, la zona central, no sufrió mayores innovaciones, al menos hasta mediados de la década de 1980.

Sin embargo, entre 1985 e inicios de la década de 2000, la participación de la agricultura en el PIB nacional sufre un marcado aumento, como resultado de la expansión de la frontera agrícola en general y por el desarrollo del complejo agrícola sojero, con toda su logística y sistema de infraestructura. A inicios de la década de 1990, el extremo este de la región Oriental comienza a dinamizar su economía que se consolidará en la década siguiente. Esta zona representa un eje vertical de crecimiento económico con instalación de infraestructura y servicios sin precedentes en el país, respondiendo a una intensa transformación del paisaje natural al modificarlo, mediante la instalación de rutas, ciudades y silos para la producción agrícola.

Se puede apreciar además que en la composición histórica del PIB por sectores la mayoría de los mismos no experimentan grandes modificaciones sino solo pequeñas oscilaciones, a excepción quizás del sector comercio y finanzas que presenta una tendencia decreciente, sin llegar a modificar el patrón tradicional representado por el peso relativamente alto del sector agrícola.

El sector que experimentó un gran crecimiento en las últimas décadas es el de transporte y comunicaciones, principalmente en los últimos 20 años, cuando se instalaron varias obras públicas, específicamente rutas asfaltadas y enripiadas en las diferentes zonas del país, facilitando la interconexión entre las regiones. En efecto la construcción de rutas y la instalación de otras infraestructuras permitieron y facilitaron la ocupación del espacio, principalmente del periférico y luego la puesta en producción de varias zonas que se conservaban aun en estado natural. Así, la última expansión de las obras de infraestructura y servicios se realizó en las zonas más alejadas de la capital, en los departamentos fronterizos y de interior, modificando el funcionamiento local y regional, sobre todo en las áreas que hasta entonces, eran consideradas como rezagadas.

En este análisis general de la composición sectorial del PIB solo se pretende indicar el alto impacto de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales en la economía de país, representado un cuarto del total del PIB. Si a esto se le agrega que hasta 1992 la población paraguaya era mayoritariamente rural, se obtiene un escenario social y económico de gran relevancia, no solo en cuanto a la producción sino a la significación como espacio de vida y de producción de una gran parte de la población paraguaya.

LAS DIFERENCIAS MACRO REGIONALES ENTRE 1980 Y 1995

En este tópico se analiza la nueva configuración territorial generada por el proceso de expansión de la agricultura y las recomposiciones que esta provoca en un periodo histórico caracterizado por la disminución del crecimiento económico como consecuencia de la terminación de las obras de Itaipú por un lado, y el aumento de las actividades productivas rurales por el otro.

En efecto, la lenta modificación de los sistemas productivos tradicionales configuró grandes zonas productivas con diferentes niveles de desarrollo hasta mediados de la década de 1990. A estos diferentes niveles de desarrollo se identifica como diferenciación macro regional tradicional en la región Oriental de Paraguay, pues las mismas responden a condicionamientos históricos y económicos muy fuertes y sostenidos en el tiempo.

La zona rural de la región Oriental se estructuraba entonces entorno a tres espacios principales a mediados de la década de 1990:

- a. **La región asuncena**, polarizada por la capital e incorporando las áreas metropolitanas con un radio promedio de 60 kilómetros hacia el este, coincidiendo con el departamento Central y parte de los departamentos de Cordillera y Paraguari,
- b. **Una gran franja central** que se extiende desde el río Paraguay al oeste hasta una línea imaginaria de norte a sur a la altura de la ciudad de Caaguazú, representando a la zona de la agricultura familiar campesina compartiendo el uso del espacio con la ganadería extensiva, incluyendo parte de los departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera, Paraguari, Guaira, Caazapá, Misiones, Amambay y Ñeembucu. Esta área muy extendida se caracterizaba por una economía estática y sistemas de producción poco eficientes, orientados principalmente al consumo en la finca y, en caso excepcionales, a la venta en el mercado interno, sobre todo del segmento campesino, mientras que la ganadería se restringía a grandes explotaciones con pocos animales sin mejoramiento genético ni otras mejoras.
- c. **Una delgada franja fronteriza con Brasil al extremo este**, caracterizada por colonos inmigrantes brasileños que cultivan principalmente soja, maíz y trigo destinado a los crecientes mercados internacionales. Esta zona incluye parte de los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa y algunas áreas pequeñas de Caaguazú. Los sistemas productivos son intensivos en uso de capital e insumos técnicos lo que asegura una productividad elevada, generando altos niveles de ingresos económicos.

Si bien existen algunas diferencias y tonalidades entre las tres macro regiones, se asume que las mismas conforman un espacio compacto y definido por una tendencia socio económica y de infraestructura.

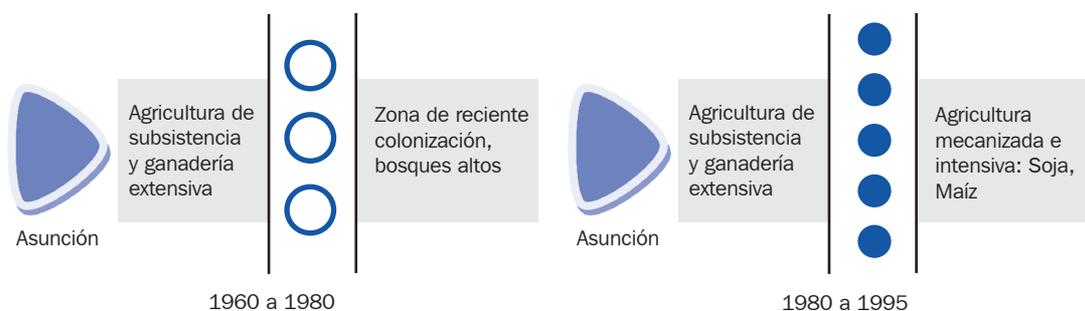
El extremo este de la región Oriental, parte de los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa, representa entonces el éxito del desarrollo regional, con rasgos de espectacularidad no solo por la rapidez sino también por la incorporación de la técnica y la instalación de “prótesis” en el territorio, mediante las infraestructuras viales y de servicios públicos. Se convertía en la única zona productiva integrada y moderna en todo el país.

El surgimiento del tercer espacio, la delgada franja fronteriza al este de la región Orien-

tal, con la instalación del modelo productivo basado en la soja, modificó sustancialmente el escenario rural, fragmentándolo de la región de la Agricultura Familiar campesina, creando una asimetría regional que se confirma y afirma en la década de 1990, mediante la brecha de ingresos entre los productores mecanizados y los campesinos tradicionales.

Puede observarse en el Esquema 1, la transición ocurrida en el extremo este de la región Oriental, donde las tierras estuvieron disponibles para la colonización agrícola solo a partir de 1965, pero que fueron incorporadas efectivamente recién a partir de 1980, siendo este proceso facilitado y acelerado por la migración brasileña. En lo que respecta a las zonas de poblamiento antiguo, es decir la extensa zona central de la agricultura tradicional campesina, esta mantenía la misma cadencia productiva agrícola de subsistencia, combinado con un lento movimiento migratorio hacia Asunción y Buenos Aires, en búsqueda de empleo y sobre todo de servicios, estos últimos completamente ausentes en las zonas rurales, e inclusive urbanas, de la región central.

Esquema 1. Grandes zonas económicas y surgimiento del tercer espacio productivo en la región Oriental



Fuente: elaboración propia, 2010.

El aumento del aporte de las actividades agrícolas, básicamente soja, maíz y trigo, en las dos últimas décadas, confirman el dinamismo productivo de la delgada franja fronteriza en el extremo este de la región Oriental que no solo se expandirá hacia el oeste más tarde sino que se moderniza y especializa aun mas, generando no solo actividades agropecuarias sino también actividades y circuitos económicos de servicios vinculados con la actividad productiva.

En este periodo, mediados de la década de 1990, solo el extremo oriental experimenta un crecimiento y expansión sostenido, aprovechando la disponibilidad de tierras y el dinamismo propio generado por la expansión sostenida que se manifestó también por el surgimiento de polos urbanos que aportaron la logística del proceso de crecimiento.

La transición mayor consiste entonces en el surgimiento del tercer espacio productivo que rompe con la economía agrícola tradicional y se desprende del modelo productivo agropecuario tradicional caracterizado por ser escasamente competitivo y poco vinculado a los mercados regionales.

Otra modificación importante y requerimiento propio del tercer espacio que emerge en el extremo este son las nuevas ciudades que surgen de la dinámica productiva. Las nuevas

ciudades son consideradas como Agro-ciudades debido a que surgieron no solo como respuesta a una necesidad logística de las regiones, sino que se convirtieron en estructuras urbanas funcionales a la producción agrícola. Además las ciudades cumplen el rol de brindar servicios sociales y económicos a una población, que por los crecientes niveles de ingresos, se vuelve más demandante. Las ciudades surgidas de esta lógica se encuentran alineadas de norte a sur a lo largo de zona fronteriza, pero responden a una lógica de interior. Las Agro ciudades principales son las siguientes:

- a. En el departamento de Canindeyú: La Paloma, Katuete, Caballero Álvarez
- b. En el departamento de Alto Paraná: San Alberto, Santa Rita
- c. En el departamento de Itapúa: María Auxiliadora

Lo relevante de estas ciudades es que por vez primera un sistema productivo agrícola genera un nuevo modelo de construcción urbana, no solamente vinculado a la actividad rural, sino sobre todo a la diversificación de servicios y a la complementariedad regional. En efecto, estas ciudades funcionan en red, construida por los flujos materiales e inmateriales que circulan entre estas ciudades y con las demás del circuito cultural brasileño y mundial vinculado a la producción agrícola mecanizada.

A continuación se presenta un cuadro resumen de las tres áreas económicas principales de la región Oriental y sus respectivos estilos de desarrollo.

Tabla 2. Grandes zonas geográficas y de estilos de desarrollo entre 1980 y 1995

	Asunción	Zona Central*	Extremo Oriental**
Población	Concentrada y creciente	Concentrada con expulsión	Dispersa y con expulsión
Tipos de suelo	Urbano	Degradados por la sobre utilización	Ricos y nuevos
Dotación de infraestructura y servicios	Fuerte concentración y diversidad	Escasos y de calidad deficiente	Muy escasos ¿
Políticas públicas	Diversas pero de escaso impacto	Vinculadas solo a la producción agrícola	Escasas y débiles
Actividad económica predominante	Comercio y burocracia pública	Agricultura de subsistencia y servicios	Agricultura empresarial integrada a mercados regionales, ganadería
Rubro principal	Comercio	Algodón	Soja
Nivel de desarrollo económico	Medio	Bajo	Alto
Dinámica urbana	-	Pasiva y tradicional	Agro ciudades dinámicas

* Departamentos de Cordillera, Paraguarí, Guaira, Caazapá, San Pedro y Concepción.

** Departamentos de Alto Paraná, Canindeyú e Itapúa.

Como se aprecia, las tres zonas o regiones funcionan con lógicas, actividades y actores diferentes, lo que determina la identidad o estructura de cada una de ellas. Cada región adquiere y manifiesta un patrón productivo que evoluciona en el tiempo, con o sin modificaciones estructurales.

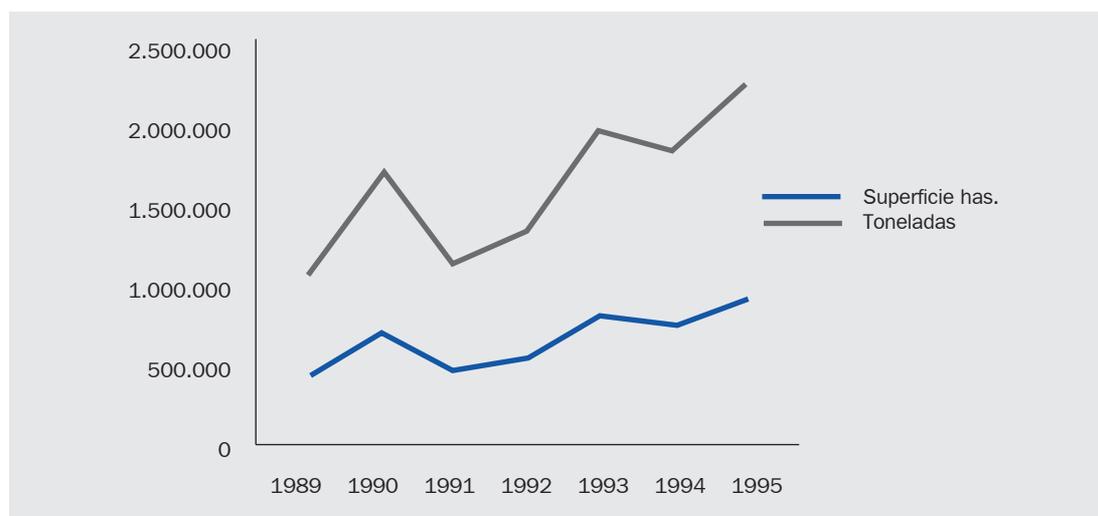
En este sentido, el surgimiento del espacio productivo en el este de la región Oriental se erige como el territorio con mayor dinamismo y por lo tanto produciendo la primera fragmentación espacial de la segunda mitad del siglo XX, entendida esta como la modificación clara del modelo productivo agrícola por la incorporación de maquinaria agrícola y nuevas técnicas productivas. De esta forma, las principales asimetrías en la región Oriental ocurren entre estos tres espacios que no necesariamente siguen los límites administrativos nacionales.

Otro quiebre relevante del proceso de construcción de las diferencias macro regionales es el de la imagen dicotómica entre el campo, representado por toda la región oriental y la ciudad, representada por Asunción. Esta imagen dual del territorio como zona rural y urbana respondía de forma funcional a la organización de la economía.

La emergencia del tercer espacio se aprecia en la evolución de la superficie sembrada en los departamentos del extremo oriental, principalmente la soja, tal como se observa en el Gráfico No. 1.

Se puede apreciar la tendencia de crecimiento y expansión de la soja, pasando de poco más de 400.000 hectáreas en 1989 a 920.000 hectáreas en solo 6 años, en los departamentos fronterizos, principalmente Alto Paraná y Canindeyú. Si bien el cultivo de la soja se inicia en la década de 1970 en el departamento de Itapúa, el despegue se materializa con la llegada y consolidación de colonos brasileños quienes logran montar explotaciones mecanizadas e integradas a los mercados regionales.

Gráfico 1. Evolución de la superficie y rendimiento de soja entre 1989 y 1995.



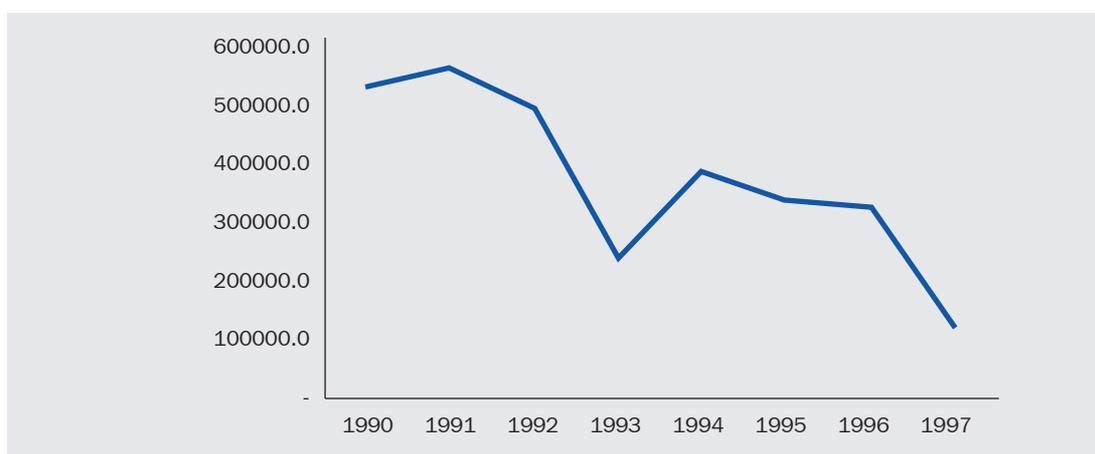
Fuente: Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas, 2009.

No obstante, la zona dinámica no fue poblada exclusivamente por colonos brasileños en los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú sino también por alemanes, ucranianos, japoneses, polacos y hasta húngaros, quienes se instalaron en el departamento de Itapúa a partir de las primeras décadas del siglo XX. Estos actores lograron, a pesar del aislamiento, insertarse en los mercados regionales generando niveles crecientes de riqueza pero con escasa expansión territorial. Con cultivos como el tung y la yerba mate, los colonos montaron varias agroindustrias que agregaban valor a los productos agrícolas desde la década de 1970, con un creci-

miento lento hasta 1990, cuando comienza el despegue económico, basado principalmente en el cultivo de soja.

Por su parte el algodón, rubro emblemático y tradicional de la economía campesina de la zona central experimentaba un sostenido descenso de su producción y por lo tanto del impacto en la región campesina, que en la misma época, 1980-1995 aceleraba la migración hacia las ciudades. Los elementos para comprender esta caída radican en la disminución de los precios internacionales asociado a un fuerte descenso de la productividad del cultivo por la pérdida de fertilidad de los suelos. El descenso de la producción ha sido de 500.000 a 100.000 hectáreas en seis años (Gráfico 2)

Gráfico 2. Evolución de la superficie cultivada de algodón en Paraguay entre 1991 y 1997



Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1999.

Otra actividad productiva principal de la zona central fue la ganadería, practicada sobre pasturas naturales y sin suficientes inversiones en genética, manejo o infraestructura, manteniendo este sistema productivo su peso tradicional en la economía paraguaya.

De esta forma se aprecia el comportamiento de las macro regiones identificadas anteriormente para distinguir los niveles diferenciados de crecimiento y rezago de una economía espacial aun sencilla y que sirve como primera división económica regional.

Si bien al interior de cada una de las zonas se presentaban realidades diferentes, como por ejemplos comunidades indígenas y campesinas en la zona sojera, las mismas no lograron modificar la tendencia productiva central que le confirió unidad a la macro región.

En el caso de la macro región de la Agricultura Familiar Campesina la situación es aún más compleja y diversa, pues en esta región existen varias zonas menores que presentaban situaciones disímiles pero que compartían, a grandes rasgos, las características de una región. En efecto, en esta macro región existen en su interior varios niveles de campesinización, donde los departamentos cercanos a Asunción representan las zonas con poblamiento rural más antiguo y por lo tanto con acceso a servicios y sobre todo con arraigo. Por otro lado, los departamentos alejados de la capital que fueron poblados por las políticas públicas vinculadas a la reforma agraria en las décadas de 1970 y 1980, no lograron estabilidad ni arraigo y por lo tanto se convirtieron en zonas expulsoras y sin dinamismo hasta inicios de la década de 2000.

Como ejemplo, se observa en la tabla siguiente la evolución de la estructura de la población rural en Paraguay, donde los únicos grupos etáreos que crecen son los mayores de 55 años, mientras que otros grupos, como el de 15 a 24 años ha disminuido casi el 30 %, mientras que la el grupo de 25 a 34 años ha disminuido más del 40 %. Estas pérdidas de población son el resultado de una crisis mayor del modelo rural y no solamente del algodón, pero que ponen en riesgo todos los cultivos basados en el uso de la mano de obra familiar.

Tabla 3. Evolución de la estructura de edades de la población rural de Paraguay entre 1991 y 2008.

	Total de miembros con 10 años o más	Miembros del hogar según edad						
		10 a 14 años	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 a 64 años	Mayor o igual a 65 años
1991	1.122.830	192.739	292.879	206.652	157.968	113.966	75.127	64.320
2008	831.134	128.868	206.393	119.780	118.349	110.390	75.379	67.049
Variación (%)	-26,0	-33,1	-29,5	-42,0	-25,1	-3,1	0,3	4,2

Fuente: Censo Agropecuario 2008.

En lo que concierne al Chaco, la otra gran región natural de Paraguay, las diferencias regionales son aún mayores, pues esta zona experimentó un proceso de ocupación y activación económica muy distinto al de la región Oriental. Si a esto se agrega su tamaño, mas de 250.000 kilómetros cuadrados, el 60% del territorio nacional, con una población reducida, de solo 150.000 personas y muy dispersa, se comprenden las desigualdades y los ritmos diferenciados entre la región Oriental y el Chaco. No obstante, la estructura territorial y económica del Chaco también experimentó transiciones fuertes en las últimas décadas. En este ritmo temporal que se ha utilizado para la región Oriental puede observarse que entre 1989 y 1995 el Chaco mantuvo el siguiente esquema regional:

- En el centro del Chaco el complejo agroindustrial basado en el modelo cooperativo
- Una zona urbana conurbada a Asunción, aunque separada por el río Paraguay en el extremo sur,
- Extensas zonas de fincas ganaderas vacías o semivacías en la zona sur y norte,
- Extensas tierras fiscales en el norte y noreste.

La única zona dinámica del Chaco estaba representada por las tres cooperativas surgidas, una vez más, de la inmigración internacional, esta vez de colonos agrícolas canadienses y rusos de religión menonita. Las tres cooperativas iniciaron en la década de 1980 la producción láctea y posterior industrialización de la misma, logrando en la década de 1990 controlar casi la totalidad del creciente mercado lácteo nacional.

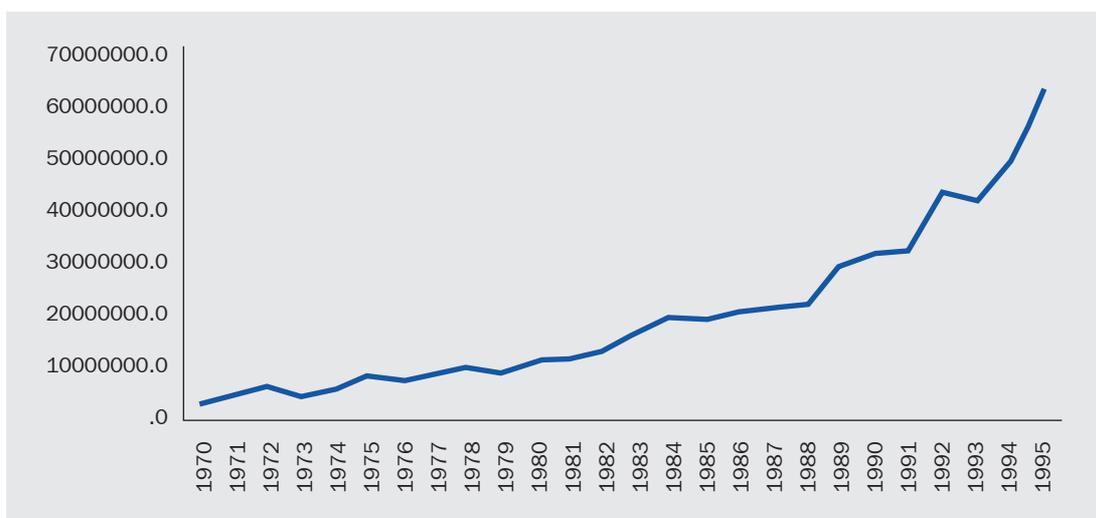
En forma complementaria, la producción agrícola de maíz y maní, con posterior agregación de valor en forma de semilla y aceite, en el caso del maní, conformaban los principales ingresos económicos provenientes de la agricultura de esta zona.

Sin embargo, la explosión económica del Chaco central a través de las tres cooperativas se realiza en torno a la producción y posterior industrialización de leche. Este periodo, mediados

de los 80 e inicios de los 90 coincide con un lento pero sostenido proceso de urbanización que genera un aumento del consumo de leche procesada. Uno de los factores claves del éxito y de la expansión es la incorporación de la tecnología del Tetra Pack, que permite la prolongación de la vida útil del producto, especialmente con la leche denominada “larga vida”, tanto para las zonas rurales donde no existía servicio eléctrico, como también en las ciudades. De esta forma, la industria láctea del Chaco se imponía y controlaba casi la totalidad del mercado paraguayo, desplazando en pocos años a la importación de lácteos argentinos.

Se puede apreciar en el Gráfico 3 el fuerte y sostenido aumento de producción de leche ocurrido en el centro del Chaco, a partir del año 1980 cuando la producción anual solo llegaba a los 10 millones de litros, para luego alcanzar más de 60 millones de litros en 1995.

Gráfico 3. Producción anual de leche de la Cooperativa Chortitzer entre 1970 y 1995



Fuente: Cooperativa Chortitzer, 2009.

El sistema productivo de las tres cooperativas del Chaco central inauguraba un nuevo modelo de industrialización e incremento del valor a la producción primaria. En efecto, los sistemas económicos predominantes en Paraguay y en el Chaco consistían casi siempre en la exportación de materias primas sin valor agregado. Con las mismas características que en la región Oriental donde el extremo Este rompe con el modelo tradicional, el Chaco central crea asimetrías regionales internas en un espacio que hasta poco antes de la emergencia económica era un solo conjunto territorial y económico.

La principal diferenciación regional en el Chaco estaba conformada por la zona de altos ingresos, la de las cooperativas agroindustriales, y el resto del espacio semi vacío, ocupado por diferentes grupos indígenas que practicaban la caza, la recolección y una agricultura básica, y por los propietarios ausentes de los establecimientos ganaderos. La diferencia en el nivel de desarrollo entre estas zonas es muy marcada, no solo en cuanto a los ingresos económicos sino sobre todo al equipamiento y los servicios disponibles en el Chaco central.

El resto de las zonas fungía de espacio “reserva”, con unidades productivas o “haciendas” que funcionaban más como residencias secundarias que como espacios de producción

pecuaria. En efecto, una gran parte del régimen militar de la última década del gobierno de Stroessner disponía de tierras en grandes cantidades en el Chaco, pero sin funciones productivas sino más bien de status y re significación social. En el caso paraguayo el acceso y la disponibilidad de tierras tienen un profundo significado de poder y ascenso económico y social, sin que esto incluya una oportunidad de aprovechamiento de las mismas para la instalación de sistemas productivos agrícolas, pecuarios o forestales.

A partir de esta reflexión surge la hipótesis, válida tanto para el Oriente como para el Chaco, al menos en el periodo 1980-1995, en que solo aquellas regiones que escapan a la lógica del control de la tierra para la construcción de una imagen social o status y por ende para la especulación, son las regiones que experimentan mayor dinamismo económico. En la misma línea, solo los actores económicos no tradicionales, principalmente aquellos surgidos de procesos migratorios internacionales, disponen de mayores capacidades de poner en marcha sistemas productivos basados en la utilización efectiva del recurso tierra, además de la facilidad de conexión y acceso a los mercados internacionales.

Finalmente, las diferencias regionales surgidas por el dinamismo agrícola en el extremo este de la región Oriental como en el Chaco central en el periodo 1980-1995 se caracterizan por:

- a. Responder a un modelo de desarrollo de los actores locales desvinculado de las políticas públicas
- b. Incorporar modernización y tecnología en la agricultura
- c. Actores surgidos de migraciones internacionales en las zonas fronterizas en el Oriente y en el interior en el Chaco
- d. Ser imperceptibles durante mucho tiempo desde Asunción,
- e. La instalación de infraestructura y el surgimiento de ciudades que responden y funcionan en torno al dinamismo económico agrícola
- f. La intensificación de la producción agrícola y ganadera por unidad de superficie (intensificación de la producción)
- g. Emergencia de ciudades que incrementan la independencia regional y descentralizan el comercio así como el acceso a bienes y servicios (las Agro ciudades en la franja fronteriza)
- h. La aparición en el escenario económico nacional de nuevos actores socioeconómicos (colonos brasileños y cooperativistas del Chaco central descendientes de canadienses y rusos)
- i. Fuertes diferencias de ingresos y diversificación de infraestructura entre las regiones dinámicas y el resto del país.

Finalmente, los factores que aparecen como cruciales para generar crecimiento económico desigual y diferenciado en el periodo 1980-1995 son:

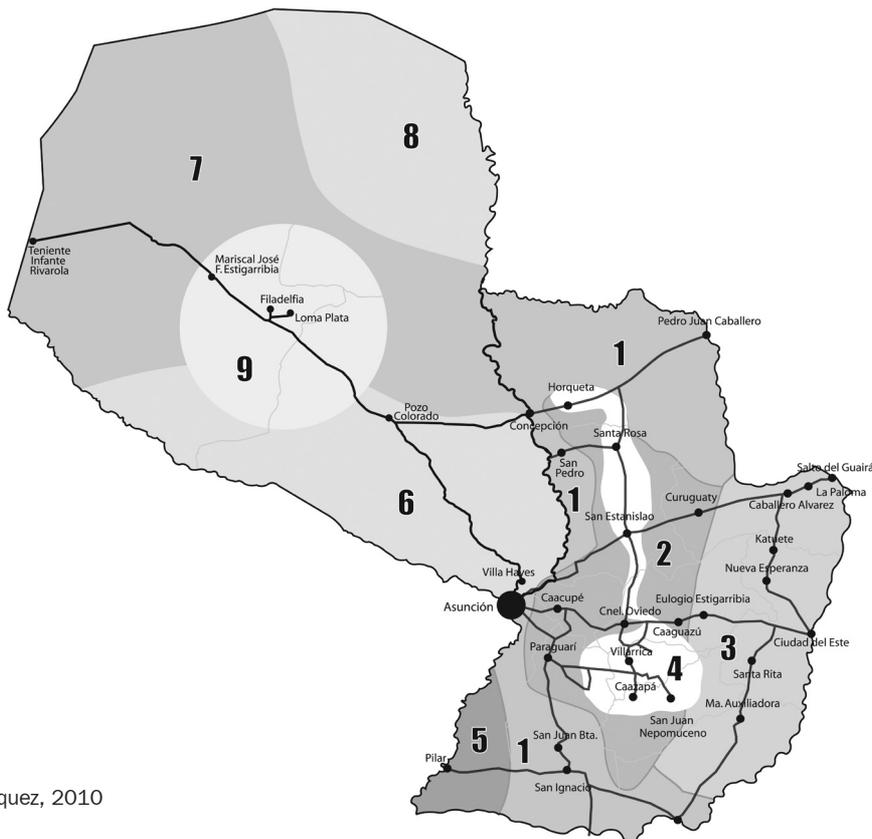
- a. Actores innovadores en la agricultura y la ganadería
- b. Gran capacidad para integrarse a los mercados regionales y mundiales, en el caso del Oriente (soja, maíz, trigo, arroz)
- c. Gran capacidad para detectar la demanda e integrarse al mercado interno, en el caso del Chaco (carne)
- d. Gran capacidad de los actores privados de instalar infraestructuras propias (rutas, ciudades)

Concluyendo el análisis del periodo 1980 -1995 se observa una organización regional resultante del juego de actores, donde los más dinámicos se encontraban en la porción este de la región Oriental, contrastando intensamente con la porción central de la misma región, caracterizados por una agricultura de subsistencia y débil sistema de integración. Así, las zonas fronterizas dinámicas no se articulaban ni integraban al resto de la economía, expresando velocidades propias que no podían ser vinculadas a los demás espacios vacíos. En este periodo las asimetrías regionales se intensificaron entre las zonas de frontera y las de interior. A diferencia de la región Oriental, el Chaco se activó desde el centro, mientras las zonas fronterizas estaban casi vacías de población y por ende de actividades económicas relevantes.

El presente mapa distingue las regiones económicas siendo el extremo oriental el más dinámico (3), dominado por migrantes brasileños (oval mayor) y por descendientes de colonos alemanes, japoneses y ucranianos (oval menor). En el centro de la región Oriental la zona campesina minifundiaría, tradicional y orientada a la subsistencia (2) con el algodón como rubro de renta. Las porciones de arriba y debajo de esta zona corresponden a la ganadería (1), ambas zonas tradicionales, mientras que el extremo suroeste representa a la zona anegadiza del Ñeembucú (4) con escaso dinamismo y conexión económica con las demás regiones.

Por el su parte el Chaco presenta un esquema que puede reducirse en tres elementos: ganadería y agroindustria láctea dinámica en el centro (7), ganadería híper extensiva en las porción sur (5) y un gran vacío (6) dominado solo por diversos grupos indígenas y algunos fortines militares.

Mapa 1. Estructura territorial y división macro regional de Paraguay hasta el año 2000



Fuente: Vázquez, 2010

¿NUEVO DINAMISMO REGIONAL CONTEMPORÁNEO: REFUERZO DE LAS DIFERENCIAS O INICIO DE UN NUEVO EQUILIBRIO REGIONAL?

A partir del escenario regional que se construyó lentamente entre 1980 y 1995, las macro regiones naturales, el Oriente y el Chaco, se modifican y con ellas las estructuras económicas tradicionales para ver emerger las primeras asimetrías profundas entre las regiones del país.

No obstante, los factores productivos, económicos y de infraestructura que habían generado las asimetrías y diferenciaciones regionales estudiadas no solo se mantienen en la década posterior, sino que se intensifican y diversifican, provocando una profundización de la fragmentación territorial por la especialización de los antiguos sistemas productivos y la aparición de otros.

Las macro regiones habían perdido unicidad u homogeneidad por la fragmentación y diferenciación de algunas zonas de las mismas en el periodo 1996-2010. La aceleración de los cambios ganó fuerza y velocidad, intensificando aun más la fragmentación regional, dejando así la macro forma de la región como espacio tradicional perdiendo funcionalidad para explicar las últimas transformaciones económicas y zonales. En efecto, la macro región ya no puede constituirse en la unidad de análisis más precisa para comprender ni aprehender las transformaciones en curso. Se precisan entonces nuevas herramientas para analizar la expansión de los sistemas productivos agrícolas y pecuarios existentes, su intensificación, la entrada al escenario de los servicios y logística relacionada a cada uno de ellos, así como el surgimiento de nuevos sistemas productivos agrícolas que redefinen las relaciones entre los sectores productivos y sobre todo recrean las antiguas regiones, hoy ya espacios productivos especializados que conforman nuevas y cambiantes zonas.

A continuación se describe el escenario general de la agricultura y ganadería del periodo 1996-2009, insistiendo en el peso que tienen las actividades productivas rurales por ser grandes consumidoras de espacio, sobre todo por el proceso de expansión productiva que se experimenta tanto en el Oriente como en el Chaco. Esto modifica la estructura y valoración de la tierra, la cual pasa a ser un activo utilizable y no ya un mero recurso potencialmente utilizable o de especulación. La tierra se revaloriza por las nuevas actividades que incorporan la dimensión económica directa, por tratarse siempre, al menos en el periodo estudiado de rubros agrícolas destinados al mercado y no al consumo familiar en la finca.

Modificaciones en la estructura territorial de la región Oriental

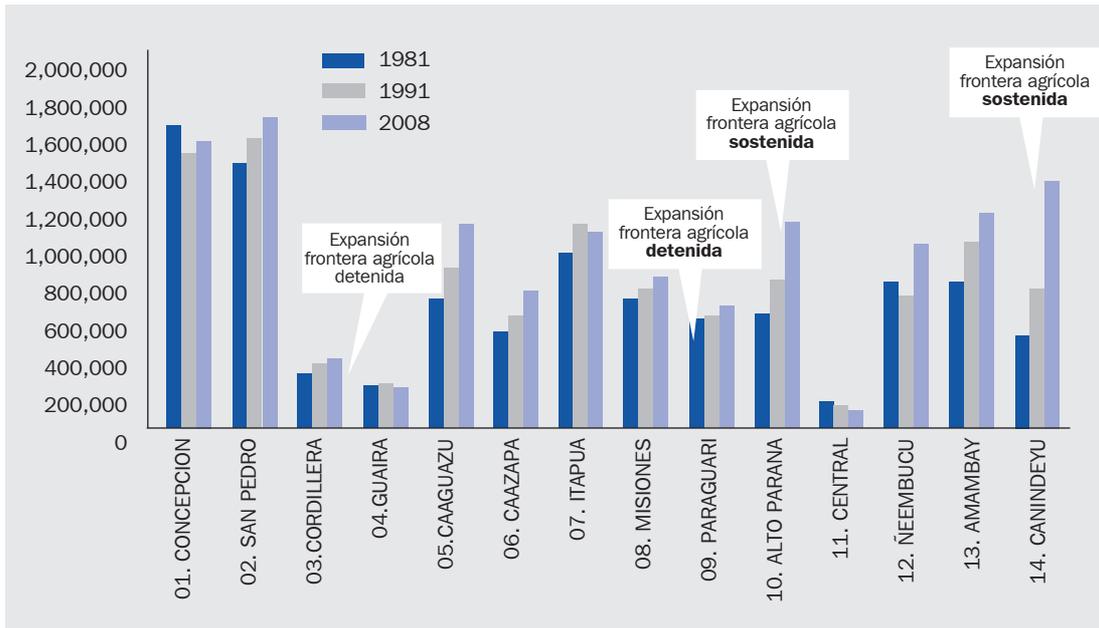
La expansión de la superficie cultivada en las diversas regiones fue incorporando las tierras que estaban ociosas o se dedicaban a otros cultivos con menor rentabilidad, especialmente en la zona central de la región Oriental y en el noreste del Chaco. Este fenómeno produjo un lento agotamiento de tierras ociosas, cambiando la función misma de la tierra y trascendiendo el carácter especulativo para orientarse hacia la puesta en producción de la misma.

La expansión e intensificación de la agricultura entre 1995 y 2010

La evolución de la superficie cultivada indica las zonas de avance y retroceso tanto de la ocupación del espacio, así como la utilización de la tierra para actividades productivas. Tal como se observa en el Grafico 4, las diferentes zonas de la región Oriental, expresadas en

escala departamental, experimentaron diversos tipos de comportamiento desde 1981 hasta el 2009. La superficie cultivada es un indicador muy significativo tanto de ocupación del espacio y revela la extrema dificultad de ocupar, poblar y producir en las zonas fronterizas y alejadas de Asunción.

Grafico 4. Evolución de la superficie cultivada entre 1981 y 2008 en la región Oriental



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos Agrícolas Nacionales, 1981, 1991 y 2008.

Se puede apreciar que las zonas con mayor expansión son los departamentos fronterizos del Este de la región Oriental, principalmente Alto Paraná, Canindeyú y Caaguazú, correspondiendo principalmente a los cultivos de soja, maíz y trigo, y resultantes del modelos económicos basados en la utilización intensiva de los recursos. Los dos primeros ubicados en la franja frontera Este han vivido verdaderas revoluciones en el cambio de uso de suelo impulsadas primero por las políticas públicas de expansión de la frontera agrícola y segundo por la llegada de agricultores brasileños. En efecto, en el caso del departamento de Canindeyú la superficie cultivada casi se triplicó en el periodo estudiado, dando muestra además de un gran dinamismo agrícola y una densificación de infraestructuras y servicios.

El crecimiento de Canindeyú puede parecer espectacular si se lo observa con la mirada tradicional de los cambios lentos, pero dentro de un escenario local-regional, entendido como departamento, e inserto en sistemas productivos (la soja) y logísticos (abonos, agroquímicos) de mayor alcance geográfico, como el transfronterizo, continental y mundial, puede ser considerado como una expansión normal y no extraordinaria.

Al igual que el departamento de Canindeyú, Alto Paraná atravesó el mismo proceso solo que sin la misma velocidad que el primero, pues la colonización de este departamento había comenzado a mediados de la década de 1960, aunque la aceleración productiva en las dos últimas décadas es más intensa.

Con respecto al departamento de Caaguazú, o específicamente la zona que limita con los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná, tiene un comportamiento idéntico a Alto Paraná en lo que concierne a la expansión de la superficie cultivada, una vez más gracias al gran dinamismo de modelo agrícola intensivo en el uso de recursos aunque, y esta es una diferencia mayor, combinada con agricultura familiar campesina. Sin embargo Caaguazú está, al menos en la imagen tradicional, asociado a la agricultura familiar, caracterizada por su espíritu de subsistencia y su escasa capacidad de integrarse al mercado. Otro elemento innovador es la activación de una zona no fronteriza, pero alimentada por las fuerzas provenientes de los departamentos fronterizos.

El fenómeno contrario se presenta en los departamentos cercanos a Asunción donde la expansión territorial no muestra mucho dinamismo, especialmente los departamentos de Paraguarí, Cordillera y Guaira. Esta zona corresponde a la denominada agricultura de subsistencia que se caracterizaba por una economía estática, muy poco innovadora y sobre todo poco consumidora de espacio, es decir sin la expansión de cultivos que incorporen nuevas zonas agrícolas.

Resumiendo, la agricultura, principalmente la empresarial e intensiva, es el vector de ocupación y activación de diferentes zonas de la región Oriental y por lo tanto el elemento central para comprender las reconfiguraciones regionales. De igual forma, se aprecia una clara transición de la antigua identificación de departamentos a un solo esquema productivo (departamentos sojeros o algodoneros) o geográfico (departamentos fronterizos o de interior), para pasar a un esquema mucho más diversificado y complejo, resultado de la imbricación e integración de los diferentes modelos agrícolas.

El modelo de la agricultura empresarial y mecanizada se caracteriza por la complejidad de sus componentes así como por movilizar un conjunto diverso de actores, procesos, insumos y logística con:

- Fuertes inversiones en maquinarias agrícolas y tecnología
- Presencia de diferentes actores que se articulan, cooperan y compiten (agricultores, empresas privadas, cooperativas, institutos de investigación)
- Necesidad de incorporar nuevas parcelas en función al modelo de economía de escala
- Cadenas productivas imbricadas con procesos locales, regionales y transfronterizos
- Sistema logístico en expansión y recomposición (silos, rutas y puertos).

Otro elemento capital para comprender la evolución de las regiones es la estructura de la tenencia de la tierra en la región Oriental que se estudia tanto por la superficie de las fincas como por la cantidad de fincas por departamento, donde se aprecia un marcado proceso de control de la superficie agrícola por un número reducido de propietarios. Esto se debe principalmente a la compra de tierra por los actores más dinámicos y con mayores recursos económicos, casi siempre agricultores empresariales, a los agricultores familiares que disponen de pocas hectáreas, generalmente menores a 20. En este sentido, el departamento Caaguazú ejemplifica la transición de las tres últimas décadas.

En 1981 Caaguazú se encontraba en pleno proceso de ocupación del espacio con la apertura de caminos secundarios y la instalación de colonias agrícolas. Esta dinámica de ocupación del espacio se prolonga hasta 1990, tal como lo muestra el aumento de más de 8.000 fincas en dicho periodo. Se puede estimar que cada finca es habitada y producida por 6 o 7 personas, atendiendo que la tasa de fecundidad rural en ese periodo era entre 4 y 5 hijos por familia. Posteriormente, en 2008, se observa una disminución en el número de fincas en Caaguazú,

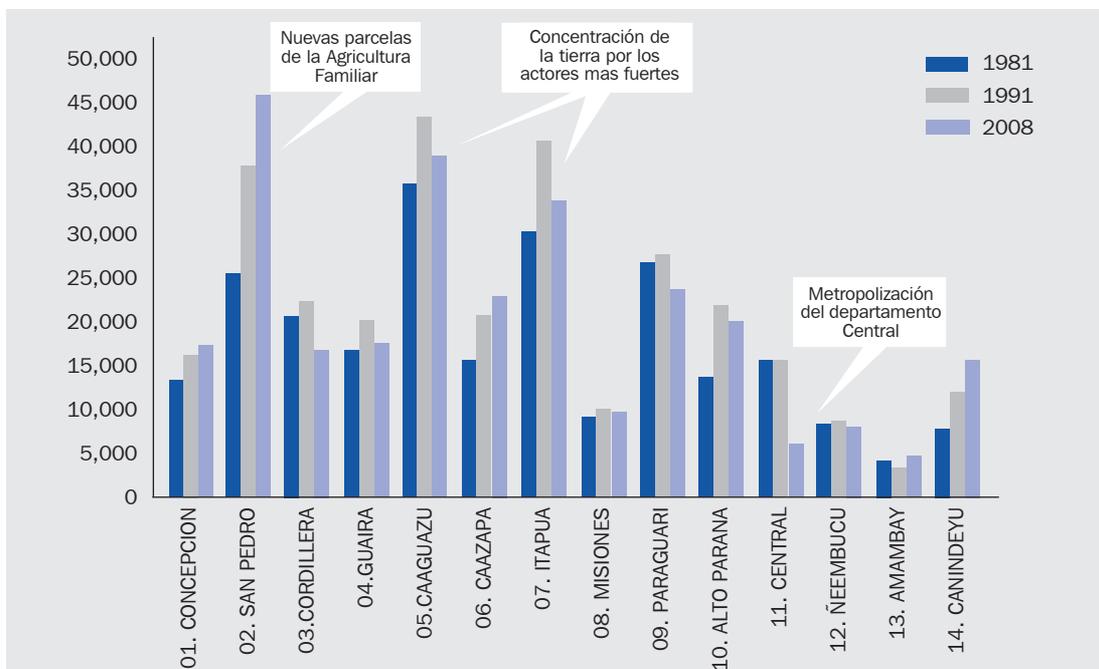
debido principalmente a la venta de las fincas a inversores y agricultores empresariales que agrupan las nuevas fincas en una sola. Muy raramente el comprador de la finca era otro agricultor familiar. Muy por el contrario, se constata el avance del modelo agrícola empresarial y su gran necesidad de capturar y administrar nuevas parcelas de producción que justifique las inversiones en maquinarias e insumos, bajo el modelo de economía de escala.

En otros departamentos, como por ejemplo Cordillera, Guaira y Paraguari, el fenómeno es idéntico al de Caaguazú con un aumento de las fincas entre 1981 y 1991, aunque mínimo, para posteriormente disminuir en 2008. A diferencia del departamento de Caaguazú, la disminución de fincas no se debe a la compra de las mismas por parte de agricultores empresariales, sino más bien a las migraciones o salida de la población rural, deteniendo el proceso de reproducción social y espacial de la agricultura familiar campesina. En efecto, debido al sistema productivo poco rentable la población campesina de estos departamentos continuó migrando hacia las zonas urbanas, principalmente Asunción y Ciudad del Este en Paraguay, mientras que los migrantes internacionales preferían Buenos Aires. Barrios, Galeano y Rivarola (1997) inclusive definían a esta región como “explotaciones campesinas en descomposición”, debido a la perdida de producción agrícola y a la erosión de lo rural, por la migración, en las economías locales.

La descomposición campesina se percibe de forma inequívoca al examinar el principal rubro que ofrecía una rentabilidad a la familias campesinas, el algodón.

El Grafico 5 indica que los únicos departamentos donde las fincas han aumentado en la última década son San Pedro, Caazapá y Canindeyú, debido principalmente a las políticas públicas de habilitación de nuevas colonias campesinas. En San Pedro por ejemplo se instalaron casi 10.000 nuevas fincas entre 1991 y 2008 de las cuales la mayor cantidad representa a la Agricultura Familiar Campesina y en segundo lugar las explotaciones ganaderas empresariales.

Grafico 5. Evolución de cantidad de fincas agropecuarias entre 1981 y 2008



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos Agrícolas Nacionales, 1981, 1991 y 2008.

Estos fenómenos revelan al menos tres elementos regionales centrales:

- El aumento de fincas es eminentemente una característica de la agricultura familiar y se da en los departamentos de la porción central (la franja vertical campesina) de la región Oriental especialmente entre 1991 y 2008,
- El aumento de la superficie cultivada es un indicador del dinamismo y la expansión de la agricultura intensiva y empresarial, concentrándose en los departamentos fronterizos,
- El fuerte descenso del número de fincas y de las superficies cultivadas en los departamentos cercanos a la capital revela la transición al modelo urbano por migración y, en cierta medida, abandono de la agricultura como actividad económica principal.

Esta mirada regional muestra la tendencia central de las recomposiciones económicas y regionales del Oriente paraguayo pero aun es insuficiente para comprender los procesos de intensificación productiva, crecimiento económico y reconfiguración regional que suceden a escalas inferiores a los departamentos administrativos por lo que se precisan los nuevos elementos de análisis y reflexión que aporta el enfoque territorial

Los rubros agrícolas en mutación

A continuación se presentan los sistemas agrícolas referenciales de los procesos de expansión y retracción económica en las diferentes regiones, confirmando las dos tendencias principales que ya comenzaban a dibujarse entre 1980 y 1995. Por un lado la aceleración de la expansión de la soja, el maíz, el trigo y la ganadería y, por el otro, la crisis de la agricultura familiar, con el algodón como rubro clave.

La evolución de la superficie sembrada del algodón mantiene la misma tendencia que ya manifestaba en el periodo de análisis anterior, con una disminución progresiva de su relevancia en la economía campesina. La disminución se acelera fuertemente entre 2004 y 2008, pasando de poco más de 200.000 hectáreas sembradas en el año 2004 a solo 30.000 en 2008. La situación se agrava aún más si se amplía el periodo, cuando en 1990 se cultivaban 500.000 hectáreas, lo que representa al año 2008 una disminución del 94%.

Los efectos de la crisis del algodón sobre la sociedad campesina, especialmente en los departamentos de Caaguazú, San Pedro, Guaira y Caazapá fueron muy graves y alimentaron los flujos migratorios hacia las zonas urbanas. Más que un rubro particular el algodón representó un modelo de economía rural que vinculaba políticas públicas, empresas exportadoras y familias campesinas, donde el Estado proveía en forma casi gratuita las semillas y las empresas se encargaban de procesar la producción para la venta. En el sistema económico intervenían además los intermediarios rurales, agricultores que disponían de movilidad propia (vehículos) y de capital para adelantar dinero y bienes de consumo a las familias para recuperarlos al final de la cosecha. De esta forma, el algodón permitía disponer de ingresos o acceso a bienes incluso antes de haber terminado el ciclo del cultivo, representando un modelo económico “pre monetario” en una sociedad rural que no requería bienes ni servicios en abundancia debido al aislamiento físico y cultural.

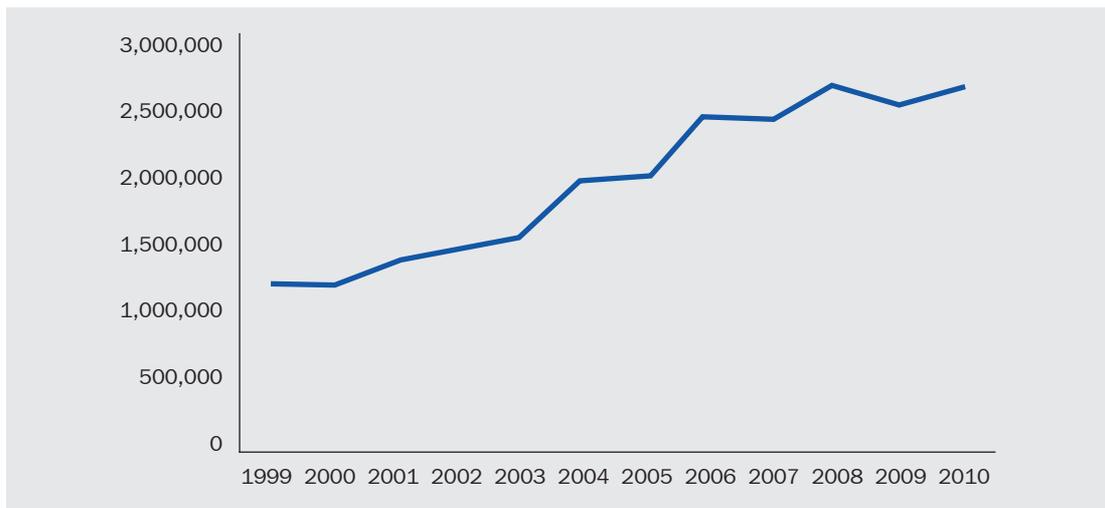
En términos territoriales y zonales la porción afectada por el declive del algodón se sitúa en una franja de al menos 120 kilómetros de ancho con orientación de norte a sur en el medio de la región Oriental, abarcando los departamentos mencionados más arriba.

El modelo económico campesino basado en el algodón siguió en caída libre en los últimos cinco años, donde ni el Estado relanzó las políticas públicas ni las empresas pudieron hacer apuestas interesantes a los agricultores.

Por su parte la soja continuaba su proceso expansivo que ya había demostrado en el periodo 1980-1995, pasando de poco más de un millón de hectáreas en 1999 a más de dos millones y medio de hectáreas en el 2009, posicionándola como el cultivo de mayor importancia espacial del país.

La expansión de la soja trasciende en los últimos cinco años su área de predilección, el este, para incursionar en nuevos espacios de la región Oriental. La soja cruza la línea edafológica de los fértiles suelos basálticos característicos de la zona este para adentrarse en otras zonas de la región Oriental donde priman otros tipos de suelos con menor fertilidad. Además de expandirse en las zonas contiguas de los departamentos de origen, Alto Paraná, Canindeyú e Itapúa, es decir en la parte oriental de los departamentos de Caaguazú y Caazapá principalmente, la soja “salta” la segunda franja campesina, contigua a la sojera del este y se instala en algunas zonas del departamento de San Pedro. Otro foco de expansión, aunque de menor magnitud se sitúa en el departamento de Misiones.

Grafico 6. Evolución de la superficie cultivada de soja en Paraguay, en hectáreas.



Fuente: Capeco, 2010.

La expansión de la soja en los departamentos de Caaguazú y Caazapá se realizó en momentos distintos, siendo Caaguazú el primer espacio de expansión, fuertemente a inicios de la década de 2000, mientras que en Caazapá es mas reciente y se limitaría a los últimos cinco años.

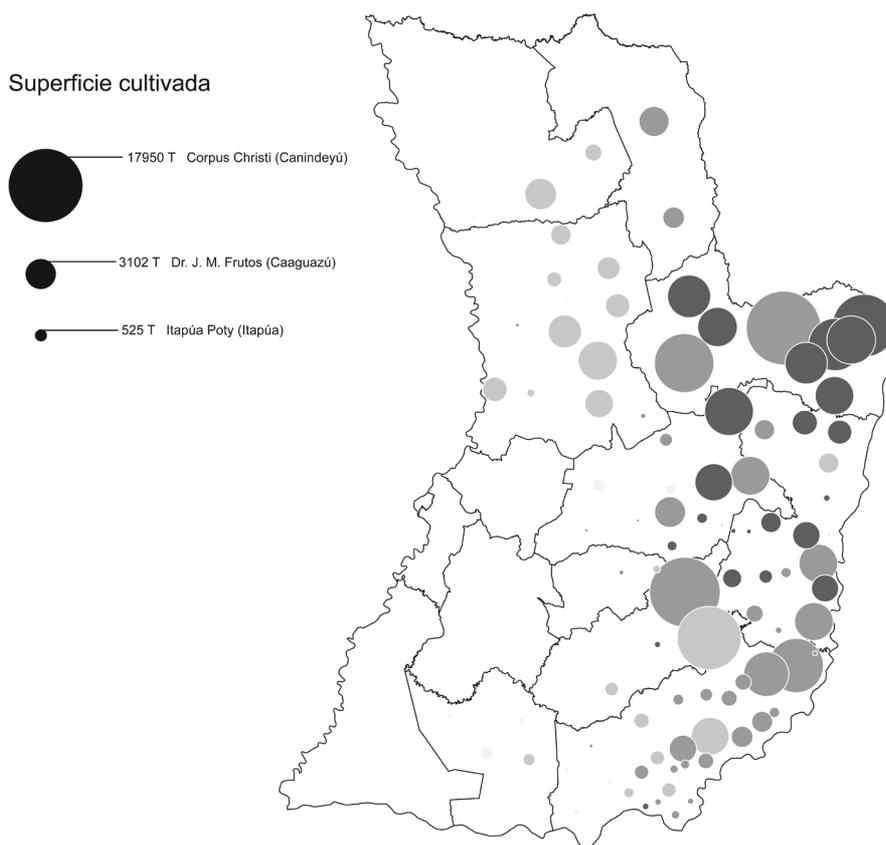
En estos dos últimos lugares la soja aprovecha la existencia de parcelas campesinas en crisis cuyos propietarios terminan vendiendo las mismas a los cultivadores de soja. Otro escenario se presenta en la expansión de la agricultura intensiva en los departamentos de San Pedro y Misiones, donde los agricultores de soja, provenientes en su gran mayoría del departamento de Alto Paraná, alquilan las parcelas a los ganaderos tradicionales, quienes prefieren ingresos seguros antes que correr riesgos con la ganadería.

En el siguiente mapa los óvalos representan las zonas tradicionales del cultivo de soja (década de 1990), mientras que los rectángulos corresponden a las nuevas zonas conquistadas por este rubro (década de 2000). En cuanto a los círculos, el tamaño de los mismos indica la

superficie cultivada, mientras que la intensidad del color se refiere al mayor nivel de productividad por unidad de superficie.

La expansión de la agricultura intensiva basada en la soja incorpora a otros cultivos como el trigo, el maíz, el girasol y la canola. Estos rubros complementan los ingresos de los productores de soja mediante la utilización del recurso suelo a lo largo del año.

Mapa 2. Superficie y Rendimiento de la soja en 2008.



Fuente: elaboración propia en base al Censo Agropecuario 2008.

En función al tamaño de las parcelas productivas se aprecia una fuerte orientación de las mismas hacia las grandes propiedades, con niveles crecientes para aquellas de 200 a 500 hectáreas hasta el rango de 1.000 a 5.000 hectáreas, tanto de soja como de trigo. En efecto, la economía de escala exige mayores superficies para amortizar y justificar la utilización de todo el dispositivo tecnológico apropiado y diseñado para cada cultivo. Atendiendo el tamaño de las parcelas destinadas tanto al cultivo de soja como de trigo, se observa que las mismas se concentran en un rango de entre 100 y 1.000 hectáreas.

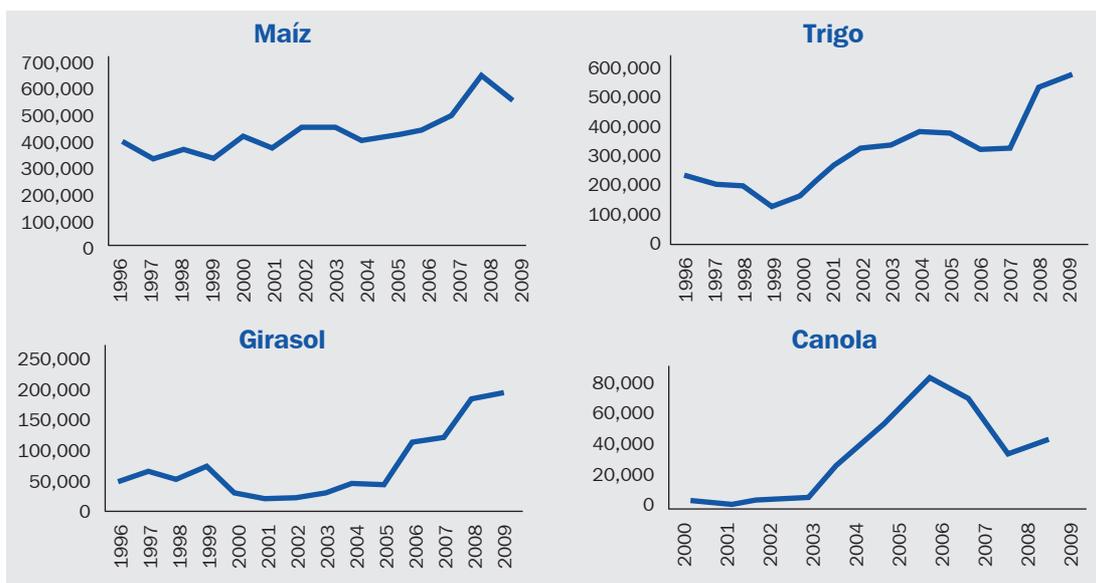
Tabla 4. Tamaño de parcelas de los cultivos de Soja y Trigo

Tamaño de la Superficie Cultivada de temporales	Soja		Trigo	
	Cantidad de fincas	Superficie	Cantidad de fincas	Superficie
No Tiene	29	57	2	8
Menos de 1 Ha	130	102	9	3
De 1 a menos de 5 Ha	6,844	13,603	409	798
De 5 a menos de 10 Ha	6,755	33,519	682	3,303
De 10 a menos de 20 Ha	4,147	48,308	846	8,596
De 20 a menos de 50 Ha	3,387	96,510	1,138	23,567
De 50 a menos de 100 Ha	2,031	133,523	820	30,937
De 100 a menos de 200 Ha	1,794	238,538	672	47,264
De 200 a menos de 500 Ha	1,546	452,691	635	81,004
De 500 a menos de 1.000 Ha	585	371,836	201	45,257
De 1.000 a menos de 5.000 Ha	445	789,629	156	107,552
De 5.000 a menos de 10.000 Ha	38	234,294	17	24,538
De 10.000 y más de Ha	4	50,900	2	8,200

Fuente: Censo Agropecuario 2008.

El cultivo de maíz y el trigo le siguen a la soja en importancia, atendiendo la superficie cultivada tal como indica el grafico. En este sentido se observa también el aumento de la superficie cultivada de estos cultivos en los últimos años. La estrategia de los agricultores es maximizar los ingresos por unidad de superficie a lo largo del año, prefiriendo rubros que se integren al modelo productivo intensivo en el uso de maquinarias y otros insumos.

Grafico 7. Evolución de la superficie cultivada de rubros complementarios al sistema sojero, en hectáreas.

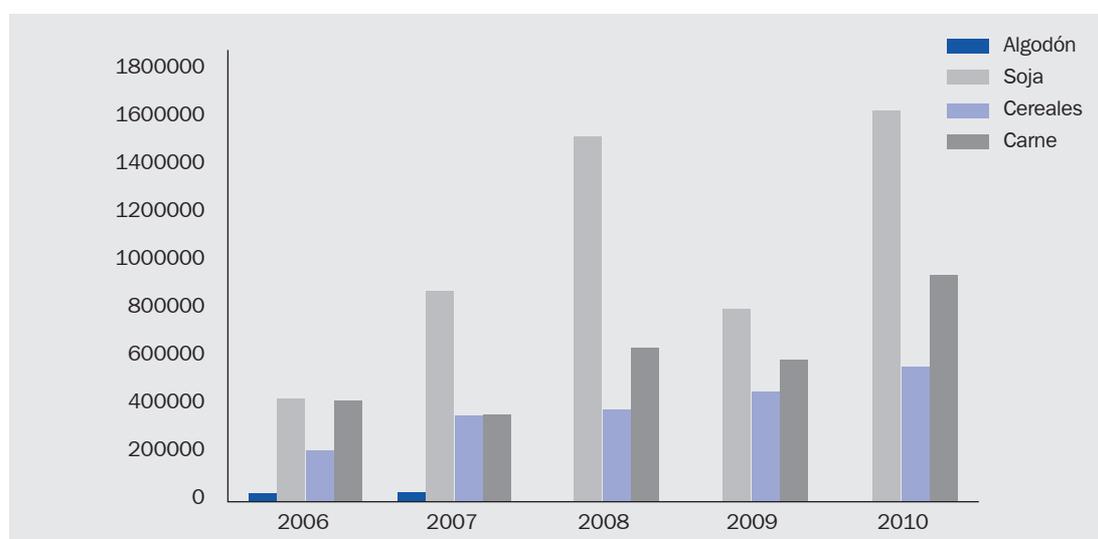


Fuente: Capeco, 2010.

Todos los cultivos complementarios incrementaron el área de siembra y en algunos años de sequía que afectaron de forma severa a la soja dejaron de ser “cultivos complementarios” para pasar inclusive a constituir rubros principales, permitiendo la recuperación de las inversiones realizadas en la soja. Este sistema productivo no se restringe a la soja, sino que la soja es la cara más visible del modelo, que también se expresa y se expande con otros cultivos. Se recuerda que estos cultivos comparten con la soja las áreas de cultivo y han acompañado a esta en su expansión fuera de la región fronteriza.

Otro indicador relevante en el período estudiado tanto de la soja como de los otros cultivos, es la evolución del valor de las exportaciones de todos estos cultivos juntos y su peso dentro de las exportaciones totales del Paraguay hasta el 2010.

Grafico 8. Evolución de las exportaciones de rubros agrícolas, en miles de dólares



Fuente: BCP, 2010.

La expansión e intensificación de la ganadería entre 1995 y 2009

La ganadería también experimentó un proceso de expansión y mejoramiento cualitativo del manejo de las parcelas y de los animales. Si bien no se observa un crecimiento fuerte en el hato de ganado vacuno, las modificaciones sustanciales se dieron en la reducción del tiempo de terminación del proceso productivo, tanto por el mejoramiento genético, como por la implantación de pasturas y un control de la sanitación más exigente.

Tabla 5. Evolución de ganado vacuno en Paraguay, en millones de cabezas

1992	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
9,4	9,7	9,6	9,7	9,9	9,4	9,5	9,6	9,5	9,9	10,5

Fuente: Senacsa, 2008

La evolución del hato ganadero se ha mantenido estable desde 1992 hasta 2005, con alrededor de 9,5 millones de cabezas, aunque entre 2000 y 2001 el hato creció hasta 9,9 millones. Sin

embargo, recién en los últimos años el hato ganadero ha superado las 10 millones de cabezas. Las estadísticas de la ganadería son muy volátiles debido al proceso productivo que implica una alta movilidad de animales nuevos como faenados.

Las zonas que experimentaron mayor crecimiento son Concepción, San Pedro y Canindeyú en la Región Oriental; Boquerón y Alto Paraguay en el Chaco.

Si se analiza la transición de la ganadería en los últimos veinte años se concluye que la cría de ganado vacuno para la producción de carne se ha expandido y fortalecido significativamente entre 1991 y 2008. Así lo atestiguan las cifras de cantidad de fincas que casi se duplican entre 1991 y 2008. En efecto, tal como se observa en la tabla las Fincas Ganaderas para carne son las únicas que crecieron en el periodo, casi un 80%. El crecimiento es una más intenso teniendo en cuenta que la cantidad total de fincas dedicadas a la ganadería disminuyó casi 20% entre 1991 y 2008.

Tabla 6. Comparación de tipos de explotaciones ganaderas entre 1991 y 2008

	1991 Cantidad de fincas	2008 Cantidad de fincas	Variación (%)
TOTAL PARAGUAY	229.478	191.689	-16.5
Finca Ganadera para carne	4.656	8.193	76.0
Finca Tambera	21.006	19.203	-8.6
Finca Agroganadera	2.139	1.441	-32.6
Finca Mixta	201.677	162.852	-19.3

Fuente: Censo Agrícola 2008.

Si se observa la distribución espacial de la ganadería sobresale nítidamente la porción norte de la región Oriental, especialmente los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, quienes concentran casi la mitad del ganado, alrededor de 3 millones de cabezas, de la región Oriental.

Tabla 7. Distribución del ganado vacuno por departamentos

REGION ORIENTAL	6.640.981
CONCEPCION	821.615
SAN PEDRO	1.149.923
CORDILLERA	250.606
GUAIRA	179.519
CAAGUAZU	492.970
CAAZAPA	298.232
ITAPUA	370.950
MISIONES	418.902
PARAGUARI	441.623
ALTO PARANA	262.711
CENTRAL	60.721
ÑEEMBUKU	441.541

AMAMBAY	808.363
CANINDEYU	643.305
REGION OCCIDENTAL	3.855.660
PDTE HAYES	2.018.122
ALTO PARAGUAY	787.212
BOQUERÓN	1.050.326
TOTAL	10.496.641

Fuente: Censo Agrícola 2008.

En algunas zonas como parte de los departamentos de Concepción, San Pedro y Alto Paraguay y en menor medida Misiones se produjo la llegada nuevos actores (brasileños en el norte y argentinos en el sur) quienes realizaron importantes inversiones para modernizar el sistema productivo tradicional, logrando así una mayor rentabilidad por unidad de superficie, al aprovechar mejor el espacio. De esta forma, las fincas ganaderas comenzaron a ser más competitivas mediante las innovaciones y las adecuaciones al mercado, justo cuando Paraguay lograba incrementar la exportación de carne.

Otro indicador del mejoramiento e intensificación productiva de la ganadería es la incorporación de pasturas implantadas. En la Tabla 8 se aprecia solo dos de las pasturas introducidas que indican la vitalidad del sistema productivo ganadero. Nótese como los departamentos con mayor cantidad de pasturas implantadas son los que disponen de mayor cantidad de animales y, por ende, los mas que expresan un mayor dinamismo productivo. De igual forma, se aprecia que el departamento de Misiones, tradicionalmente ganadero tiene muy poca cantidad de pasturas introducidas.

Tabla 8. Principales pasturas introducidas en la Región Oriental, en hectáreas

	Colonial	Brachiaria
CONCEPCION	100.764	77.196
SAN PEDRO	109.529	37.961
CORDILLERA	1.975	3.102
GUAIRA	3.501	1.428
CAAGUAZU	13.606	8.164
CAAZAPA	1.235	5.386
ITAPUA	5.643	3.347
MISIONES	303	5.628
PARAGUARI	1.522	9.054
ALTO PARANA	9.901	10.001
CENTRAL	20	61
ÑEEMBUCU	190	252
AMAMBAY	70.827	188.349
CANINDEYU	43.741	23.939

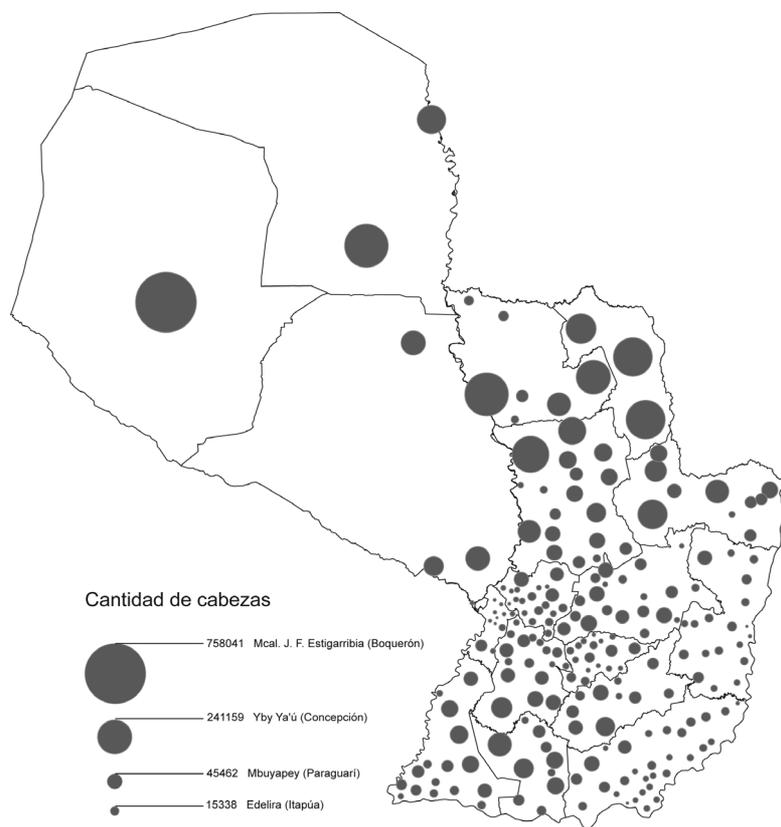
Fuente: Censo Agrícola 2008.

No es extraño que los espacios más dinámicos de la ganadería sean las zonas periféricas de la región Oriental, aquellas que se han ocupado recientemente y por lo tanto tienen tamaños relativamente grandes, permitiendo la producción ganadera (Mapa 3)

Se aprecia además que la ganadería esta expandida en todas las zonas de la región Oriental pero las explotaciones que se modernizaron e incrementaron su productividad están ubicadas en los departamentos del norte de la región Oriental, principalmente en San Pedro, Concepción y Amambay. Esta constatación demuestra las transiciones productivas de la región Oriental, pues el departamento tradicional por la producción ganadera es Misiones, aunque actualmente Misiones ya no lidera ni en cantidad ni en calidad de las explotaciones, quizás limitada por la estructura de sus suelos o por la elite ganadera tradicional y últimamente por la competencia de nuevos rubros productivos, donde la ganadería cede espacio a la agricultura, principalmente al arroz y a la soja.

Fenómeno contrario pero aun no muy expandido se encuentra en algunas zonas del departamento de Concepción y menor medida en San Pedro, donde ganaderos tradicionales arriendan sus parcelas para el cultivo de soja.

Mapa 3. Distribución del hato ganadero en Paraguay, 2008

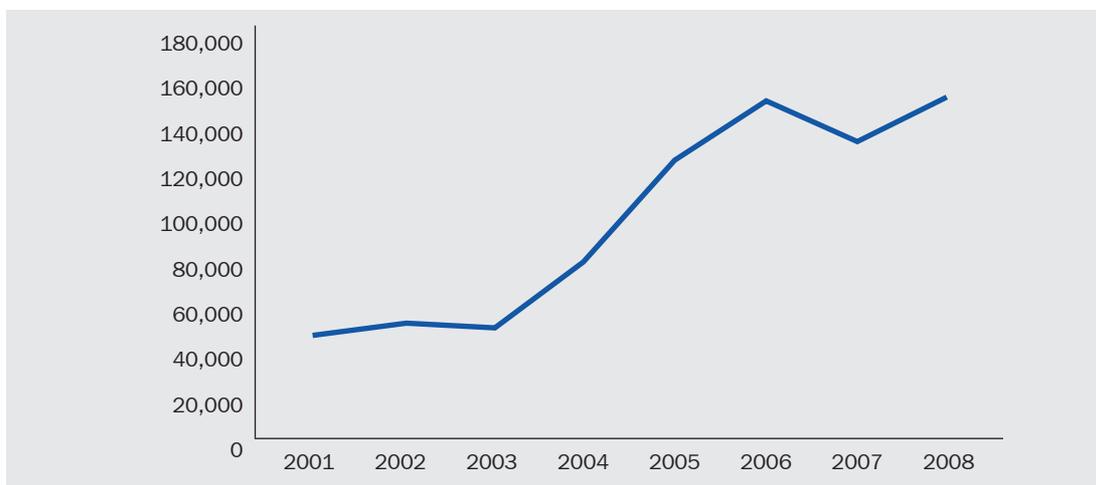


Fuente: elaboración propia en base al censo agropecuario 2008.

La conquista de mercados internacionales incrementó notoriamente las exportaciones de carne desatando una fuerte reconversión de antiguas explotaciones ganaderas bajo modelos productivos híper extensivos a sistemas productivos semi intensivos. Los ingresos provenien-

tes de la exportación de carne vacuna se situaban entre las primeras fuentes de ingresos por exportaciones, expresando un crecimiento en los últimos años.

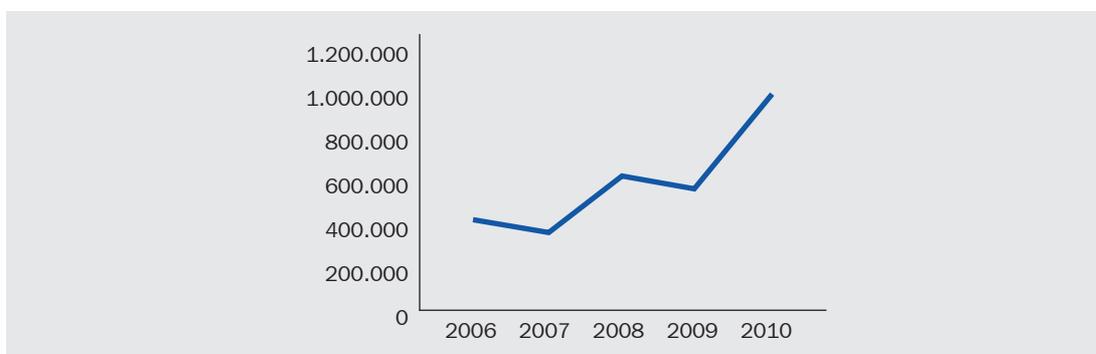
Grafico 9. Evolución de la exportación de carne vacuna de Paraguay, en toneladas



Fuente: Estadística Pecuaria, Senacsa. 2009.

Los ingresos monetarios por la explotación de carne tienen una tendencia creciente claramente identificable, con una estructura de mercados internacionales cambiante. A finales de 2010 se había llegado al record histórico, mil millones de dólares, de exportación de carne.

Grafico 10. Ingresos por exportación de carne, en miles de dólares



Fuente: Banco Central del Paraguay, 2010.

Para concluir, la ganadería emerge con actividad económica clave en una zona tradicionalmente estática. El crecimiento de la ganadería no se basa solamente en la expansión territorial sino sobre todo en la intensificación de la producción por la incorporación de nuevas tecnologías. El aspecto que interesa desde la perspectiva regional es que la consolidación de este modelo productivo tiene lugar en zonas que hasta hace muy poco tiempo, menos de 10 años, eran consideradas zonas periféricas, secundarias y sin mucha actividad económica. La producción ganadera en estas zonas coincide y en cierta manera compite con otros rubros como la soja, pues se sitúan en la franja central de la región Oriental.

La expansión e intensificación de la Agricultura Familiar entre 1995 y 2009

Luego de haber analizado los dos sistemas productivos más dinámicos, el de la soja y la ganadería para la producción de carne, se demostraron las profundas transformaciones del sector minifundiaro campesino o, como es denominado actualmente, el sector de la Agricultura Familiar Campesina. Entre varios criterios, la Agricultura Familiar se define como minifundiaría, con parcelas menores a 20 hectáreas, mientras que la agricultura intensiva en el uso de insumos y tecnología requiere de grandes superficies.

La economía campesina tradicional funcionaba de forma casi automática con el modelo productivo del cultivo del algodón, al menos hasta finales de la década de 1990. De esta forma el algodón era el principal rubro de renta, concentrando los ingresos monetarios entre febrero y marzo de cada año, pero con una economía no monetarizada que regía el resto del año gracias a los “acopiadores o intermediarios” que facilitaban semillas, adelantos en efectivo e inclusive productos, a cuenta de la futura producción de algodón.

La transición entre la década de 1990 y la del 2000 parece ser el momento específico del marcado descenso del cultivo del algodón y la desestructuración del modelo social, económico y cultural que se encontraba vigente en las zonas campesinas, es decir en los departamentos de San Pedro, Cordillera, Paraguari, Guaira, Caaguazú, Caazapá y parte de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú, y finalmente, hasta el departamento Central muy próximo a la capital del país. De igual forma el algodón controlaba las migraciones, el consumo y permitía la reproducción campesina desde inicio de la década de 1980 hasta finales de la década de 1990.

En el Gráfico 11 se aprecia el comportamiento inconstante del cultivo de algodón, al menos analizado desde la superficie cultivada. El primer descenso fuerte se produce en 1996, con la disminución de casi más de 200.000 hectáreas. Posteriormente, entre 2000 y 2005, con nuevas políticas públicas de reactivación del cultivo como el Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras-Prodesal, basadas principalmente en una nueva oferta tecnológica consistente en el mejoramiento de las semillas y en el control integrado de plagas (centrado principalmente en un insecto, el picudo) se logro mantener más de 200.000 hectáreas cultivadas. A partir del 2006 la crisis del algodón parece no tener retorno, con apenas poco más de 60.000 hectáreas cultivadas en los últimos años.

Gráfico 11. Evolución de la superficie cultivada de Algodón en Paraguay entre 1991 y 2008



Fuentes: Informes anuales de la OFAT, Censo Agropecuario 2008.

A diferencia de los descensos de la producción de algodón de otras décadas, por ejemplo en 1996, donde la población rural campesina no disponía de otras opciones productivas con las cuales complementar o remplazar al algodón, la década de 2000 presenta un escenario productivo muy diferente. En efecto, la caída de la producción de algodón no produjo demasiados estragos en varias zonas, principalmente en los departamentos de San Pedro, Concepción y Caazapá, debido a la irrupción del cultivo del sésamo.

El contexto rural paraguayo estaba dominado por un solo esquema de producción campesina, con escasas modificaciones tecnológicas y de niveles de vida entre los productores rurales, inclusive de regiones muy alejadas entre sí. Esto es clave desde la perspectiva regional pues da la pauta de una “mega región campesina” que incluía los departamentos citados anteriormente y que se ubicaban en la gran franja vertical central de la región Oriental.

Se puede apreciar que los principales cultivos de la agricultura familiar se concentran en parcelas menores a 10 hectáreas (Tabla 9). Nótese también la fuerte presencia de la mandioca en la Agricultura Familiar con más de 150.000 hectáreas cultivadas en parcelas de hasta 10 hectáreas. De igual forma se aprecia que el algodón y el sésamo son los cultivos que permiten ingresos monetarios tienen casi idéntico perfil hasta las fincas menores a 10 hectáreas. En las fincas cuyos tamaños van de 10 a 1.000 hectáreas prima nítidamente el sésamo, señal inequívoca del proceso de remplazo del cultivo del algodón por el primero.

Tabla 9. Tamaño de fincas y principales cultivos de la Agricultura Familiar en 2008

Tamaño de la Superficie Cultivada de temporales	Algodón		Sésamo		Mandioca	
	Cantidad de fincas	Superficie	Cantidad de fincas	Superficie	Cantidad de fincas	Superficie
Menos de 1 Ha	1.474	625	965	474	35.925	12.079
De 1 a menos de 5 Ha	39.634	38.315	31.133	38.307	155.708	113.689
De 5 a menos de 10 Ha	10.631	18.029	7.700	19.067	25.977	31.846
De 10 a menos de 20 Ha	1.421	3.797	790	4.018	4.699	7.299
De 20 a menos de 50 Ha	188	850	115	1.476	1.498	2.655
De 50 a menos de 100 Ha	26	385	62	1.341	518	1.204
De 100 a menos de 200 Ha	20	233	42	1.925	268	635
De 200 a menos de 500 Ha	8	294	17	961	215	797
De 500 a menos de 1.000 Ha	2	20	4	1.689	59	135
De 1.000 a menos de 5.000 Ha	2	650	3	560	29	82
De 5.000 a menos de 10.000 Ha	1	3.000	-	-	-	-
De 10.000 y más de Ha	-	-	-	-	-	-

Fuente: Censo Agropecuario 2008.

Ciertos cultivos presentan una configuración mixta, pudiendo estar presentes tanto en la agricultura intensiva como en la agricultura familiar. Este es el caso de la caña de azúcar, tradicional cultivo de la sociedad campesina pero que con la llegada de las empresas, especialmente aquellas dedicadas a la producción de alcohol y a la exportación de azúcar orgánica, el cultivo de la caña de azúcar pasó a ser controlado por estas empresas en algunas zonas. Así, las

fincas medianas y las grandes, es decir aquellas mayores a 50 hectáreas hasta 5.000 hectáreas también cultivan caña de azúcar.

Tabla 10. Tamaño de fincas y principales cultivos de la Agricultura mixta con predominancia de la agricultura intensiva en 2008

Tamaño de la Superficie Cultivada de temporales	Caña de azúcar		Maíz	
	Cantidad de fincas	Superficie	Cantidad de fincas	Superficie
No Tiene	21	18	309	256
Menos de 1 Ha	966	374	19,210	6,053
De 1 a menos de 5 Ha	13.202	17.552	138.505	125.488
De 5 a menos de 10 Ha	4.709	15.979	25.511	52.645
De 10 a menos de 20 Ha	1.170	9.573	5.212	25.424
De 20 a menos de 50 Ha	344	6.827	2.491	36.633
De 50 a menos de 100 Ha	66	2.397	1.300	43.522
De 100 a menos de 200 Ha	36	2.533	1.018	64.340
De 200 a menos de 500 Ha	17	1.816	933	129.315
De 500 a menos de 1.000 Ha	6	3.587	374	108.822
De 1.000 a menos de 5.000 Ha	14	21.230	291	201.733
De 5.000 a menos de 10.000 Ha	-	-	28	51.871

Fuente: Censo Agropecuario 2008.

La diferencia es más marcada con el maíz, cultivo tanto de la agricultura intensiva como de la agricultura familiar, aunque con mucho mayor peso en términos de superficie en la agricultura intensiva, pues, como se señaló antes, forma parte del complejo productivo de la soja. Independientemente del tipo de cultivo, la caña de azúcar y el maíz, ha experimentado una expansión importante en el espacio así como un sustantivo aumento de la productividad en los últimos 15 años. Lo que interesa en este estudio es que ambos cultivos se sitúan en la zona central de la región Oriental, mientras que solo el maíz está presente en el extremo este de dicha región.

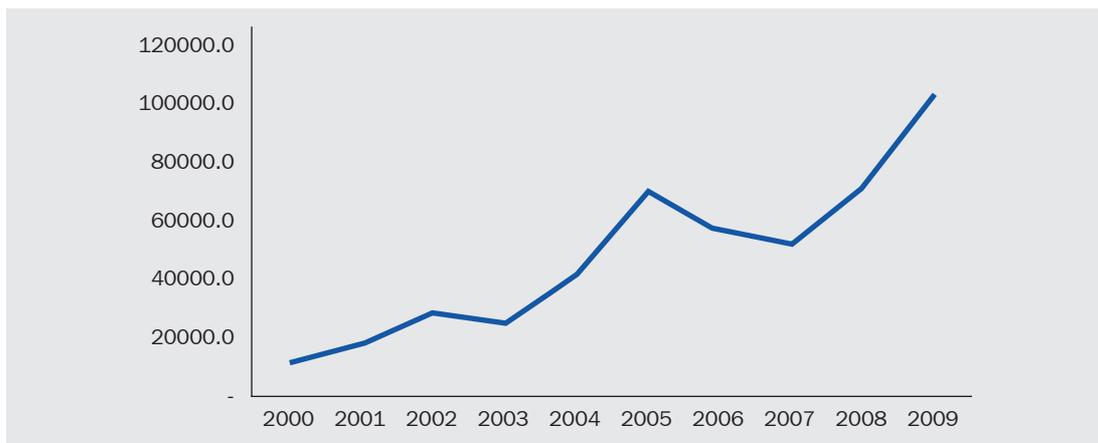
La década de 2000 marca el inicio de una serie de transformaciones estructurales en la región Oriental que terminaran por reconfigurar el espacio agrario paraguayo dotándole de nuevas infraestructuras, modelos productivos y sobre todo un nuevo sistema de actores. Por su parte el Chaco también experimentaba profundas modificaciones de su sistema productivo, con la expansión acelerada de la frontera agrícola como se detallará más adelante.

Para la economía campesina la irrupción del cultivo del sésamo se convertirá en un perfecto reemplazante del algodón como rubro de renta y en el inicio de la apertura estructural del mundo rural a la economía de mercado, el consumo y los servicios.

El cultivo del sésamo, a diferencia del algodón, surge como una experiencia eminentemente privada, pilotada por una empresa extranjera, la Shirosawa Company. En pocos años, tal como se observa en el Gráfico 12, el cultivo fue ganando nuevas parcelas justamente en el periodo coincidente con la crisis del algodón.

En pocos años la superficie cultivada de sésamo paso de menos de 10.000 hectáreas a mas de 50.000 en el año 2005, mientras que para el 2009 ya se había llegado a las 100.000 hectáreas, contra poco menos de 60.000 hectáreas de algodón para el mismo periodo. La diferencia principal entre ambos modelos radica en que la expansión del sésamo no requirió de políticas públicas sino del liderazgo empresarial.

Grafico 12. Evolución de la superficie cultivada de sésamo en Paraguay, en hectáreas

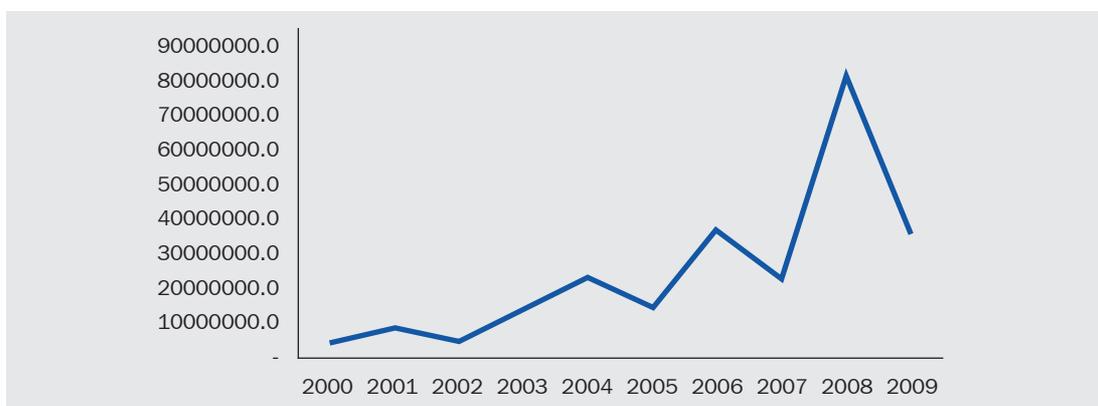


Fuente: Informe sobre producción de sésamo del proyecto Paraguay Vende, 2010.

Con respecto a la producción se aprecia un aumento sostenido y luego un estancamiento en torno a las 50.000 toneladas como consecuencia de periodos de sequias y la aparición de primeras enfermedades en los cultivos.

El aporte del sésamo a la economía campesina ha sido sustantivo, no solamente por reemplazar al algodón en las zonas donde este último era el principal rubro de renta, sino sobre todo por modificar el patrón de relacionamiento entre los actores. El Gráfico 13 muestra una tendencia general al crecimiento del ingreso pero con varios altibajos, resultado de la dinámica de precios en los mercados internacionales, principalmente el asiático.

Grafico 13. Ingresos monetarios al sector de la agricultura familiar con el cultivo de sésamo, en dólares



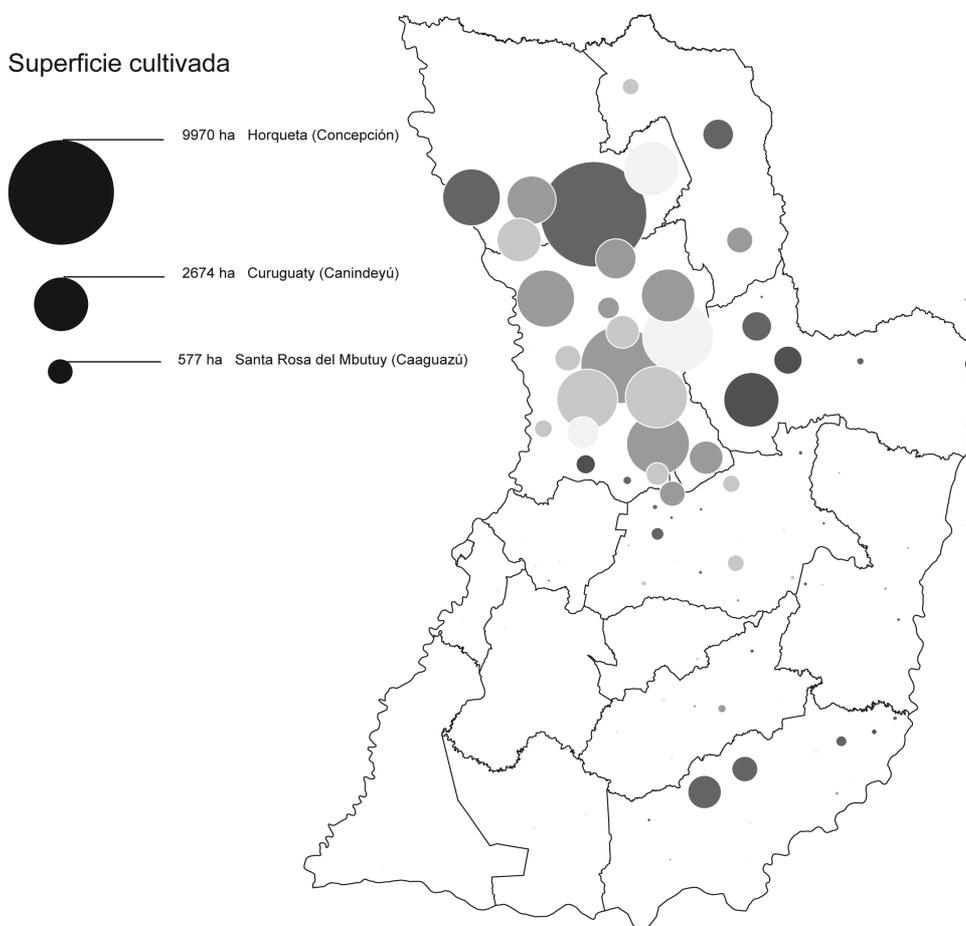
Fuente: elaboración propia a partir de fuentes diversas

En todo el proceso productivo y de comercialización los agricultores reciben asistencia técnica de parte de las empresas exportadoras, así como una serie de vinculaciones con el sector financiero privado para otorgar créditos a los productores. El sésamo representa no solamente el remplazo del algodón, sino sobre todo la aparición de nuevos actores privados que reemplazan a las políticas públicas.

El sector privado asume los costos y la responsabilidad de proveer semillas, asistencia técnica y demás insumos, así como asumir en parte la logística de la comercialización. Esto constituye una gran innovación en el cosmos rural paraguayo acostumbrado a una dependencia histórica de las instituciones públicas vinculadas a la producción agrícola.

En el Mapa 4 se observan las zonas de producción del sésamo, notándose una fuerte concentración en parte de los departamentos de San Pedro y Concepción como nodos centrales de la producción de este rubro. La ubicación de las zonas de producción, los departamentos de la zona norte de la región Oriental, no es casual y responde al patrón de la disponibilidad de mano de obra familiar. El tamaño de los círculos hace relación a la superficie cultivada mientras que las tonalidades de colores se refiere a la productividad. Cuando más oscuro es el círculo, expresa mayor productividad por unidad de superficie.

Mapa 4. Cultivo de sésamo en la Región Oriental de Paraguay



Fuente: elaboración propia en base al Censo Agropecuario 2008.

Otras zonas de producción aunque con menores superficies son los departamentos de Canindeyú e Itapúa. Actualmente, han aparecido nuevas empresas como Hierbapar y Kemasem, formando junto a Shirosawa y otras más la Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo (CAPEXSE). Los departamentos de Caazapá, Caaguazú e Itapúa son los nuevos escenarios de expansión del sésamo, principalmente en las comunidades que disponen de agricultores familiares.

Así, las zonas más próximas a la capital del país sufrieron pérdidas de población rural, alimentando las expectativas de una ascensión social urbana pero debilitando la capacidad productiva de las zonas rurales. Sin embargo, para los departamentos más alejados de Asunción la migración no es una respuesta sencilla, por lo que aun mantiene un stock poblacional que le posiciona entre las más apropiadas para la expansión de los nuevos rubros basados en modelos productivos con uso intensivo de mano de obra familiar.

Resulta paradójico entonces que mientras el extremo este de la región Oriental, volcado a la soja, sea muy atractivo para los grandes inversores, debido al modelo productivo mecanizado, la zona norte de la región Oriental funcione a la inversa. En efecto, las empresas que crean cadenas de valor con la participación de la agricultura familiar están “obligadas” a posicionarse en los departamentos que aun disponen de mano de obra campesina. El mito construido alrededor de estos departamentos, principalmente San Pedro y Concepción (pobre, conflictivo y peligroso) no es suficiente para frenar el dinamismo económico emergente. Paradójicamente esta zona se vuelve atractiva por haber tenido una historia marcada por el olvido y las condiciones de aislamiento propias de la periferia, lo que en cierta manera explica como las zonas con mas retardo, es decir las que experimentaban escasas actividades económicas, se convierten en las más dinámicas, reduciendo en parte las asimetrías inter regionales.

Además del sésamo, un viejo y tradicional rubro productivo emerge como actividad económica que modificó el sistema productivo de varias zonas. La mandioca, alimento primordial en la dieta de la familia campesina y por ende un rubro clave de autoconsumo, siempre ha tenido una gran relevancia en la vida campesina. No obstante la comercialización de este producto ha tenido innumerables dificultades que han terminado frenando su carácter de renta. Las grandes distancias, casi siempre mayor a 100 kilómetros entre las zonas de producción y las de consumo, sumado al gran tamaño y volumen de la misma y por sobre todo el esquema nunca claro ni fácil del Mercado de Abasto de Asunción, terminó por restringir y frenar el acceso al mercado.

La aparición en el escenario rural de otra empresa, esta vez la Asociación Menonita de Desarrollo Económico, conocida también por sus siglas MEDA, permite el aumento del cultivo de la mandioca, esta vez para su procesamiento y exportación. De esta forma la Compañía de Desarrollo y de Industrialización de Productos Primarios S.A, más conocida por sus siglas CODIPSA perteneciente a MEDA, instaló 3 procesadoras de mandioca para la producción de almidón de alta calidad para diferentes mercados internacionales. Las instalaciones de cada una de las procesadoras de mandioca han sido seleccionadas con la intención de generar un desarrollo sustentable para las familias campesinas. Esta orientación solidaria basada en la una ideología religiosa se articula con la existencia de antiguas colonias de inmigrantes rurales de origen mexicano, canadiense y norteamericano de la religión anabaptista.

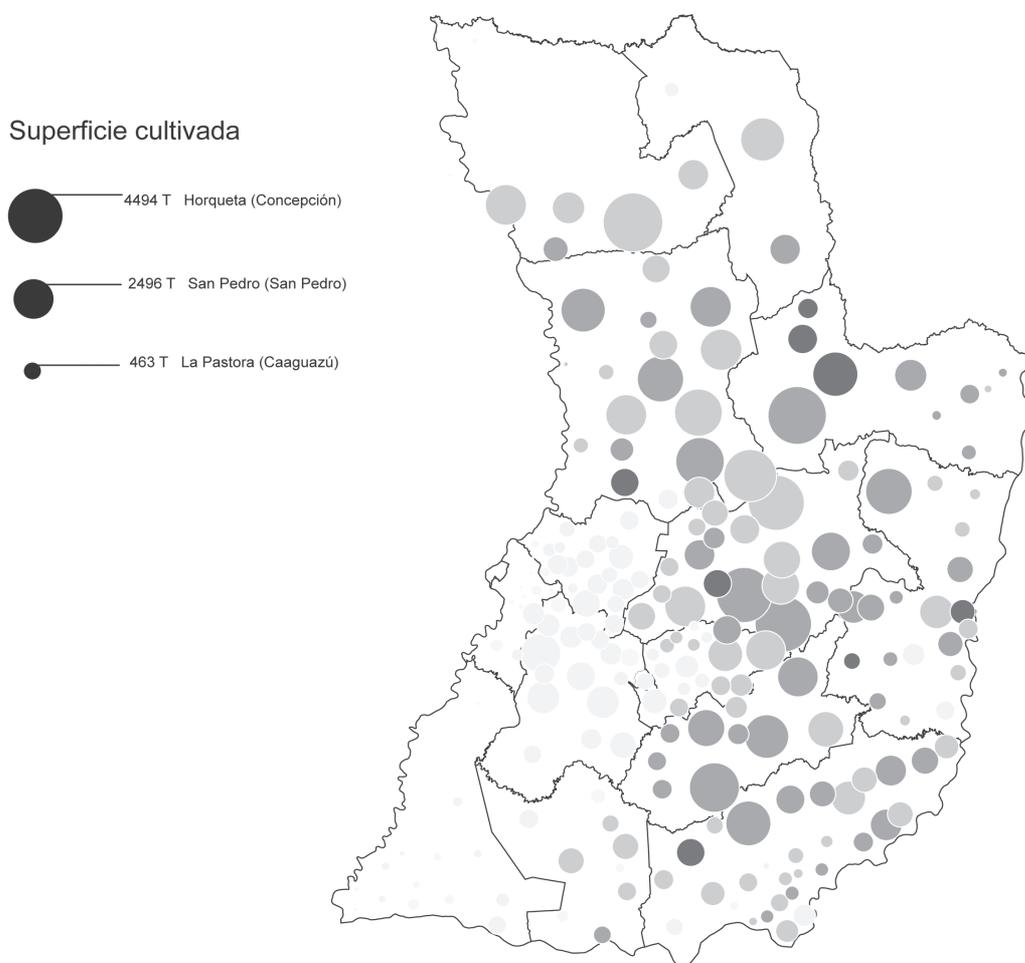
Las dos primeras instalaciones industriales se encuentran en el departamento de Caaguazú, donde modificaron la estructura de ingresos económicos de las familias que se incorporaron al modelo productivo basado en una planificación de la producción para asegurar que la procesadora trabaje de forma equilibrada en todos los periodos del año. La tercera procesadora de mandioca se ubica en la zona sur del departamento de San Pedro.

Las procesadoras de mandioca tienen por lo general un radio de influencia de 50 kilómetros a la redonda, totalizando casi 100 kilómetros cuadrados, permitiendo incorporar a más de 5.000 familias campesinas, con una capacidad de procesamiento de 400 toneladas por día en cada una de las plantas, totalizando 1200 toneladas por día. En el caso de CODIPSA, todas las procesadoras debieron ampliar las instalaciones industriales para abastecer a una demanda mayor, facilitada además por la disponibilidad de parcelas de la Agricultura Familiar dispuestas a cultivar mandioca.

Otras empresas son Almidones S.A. con procesadoras en Caaguazú e Itapúa mientras que Fecularia Salto Pilao dispone también de dos procesadoras en el departamento de Canindeyú. Por último Almisur S.A. en el departamento de Caaguazú.

En el Mapa 5 se aprecia la importancia de la mandioca en la economía doméstica de la Agricultura Familiar en las diversas zonas, pero sobre todo en el eje central de la región Oriental. Hasta inicios de la década de 2000 la industrialización de la mandioca no era muy elevada, dando un salto cuantitativo en entre los años 2005 y 2010, cuando surgen y se diversifican regionalmente las procesadoras de almidón a partir de mandioca.

Mapa 5. Cultivo de Mandioca y principales procesadoras de almidón



Fuente: elaboración propia en base al Censo Agropecuario 2008.

Todas las empresas trabajan con agricultores familiares con el mismo modelo que las empresas del sésamo, proveyendo insumos y asistencia técnica en todo el proceso productivo sin gran participación del Estado.

A diferencia del antiguo sistema de comercialización de la mandioca, las empresas reducen considerablemente el margen de riesgo de los agricultores al asegurar condiciones de precio y de logística favorables. De esta forma, solo las tres procesadoras de CODIPSA inyectan a las zonas de producción un promedio de 33.000 dólares por día, totalizando poco más de 10 millones de dólares al año, desde hace aproximadamente cuatro años². Si a esto se agrega los ingresos de las demás procesadoras ubicadas en la zona central de la región Oriental se llega a 15 millones de dólares de ingresos directos a los agricultores familiares, cifra muy alta para las zonas de la agricultura familiar donde prima el modelo de la producción agropecuaria de autoconsumo.

De la mano de empresas privadas que reemplazan las funciones tradicionales del Estado, la economía menos dinámica y periférica se convirtió en menos de una década en zonas productivas dinámicas y con ingresos monetarios superiores a al periodo histórico anterior.

Además del sésamo y la mandioca otros rubros acompañan y diversifican los ingresos de la agricultura familiar, siendo el cultivo de caña de azúcar el principal sistema productivo que incorpora a la agricultura familiar pero supeditado a la presencia de una procesadora industrial. Las zonas más dinámicas de la agricultura familiar que cultivan caña de azúcar son el departamento de Guairá y parte de los departamentos de Caazapá, Paraguari, Caaguazú y Cordillera.

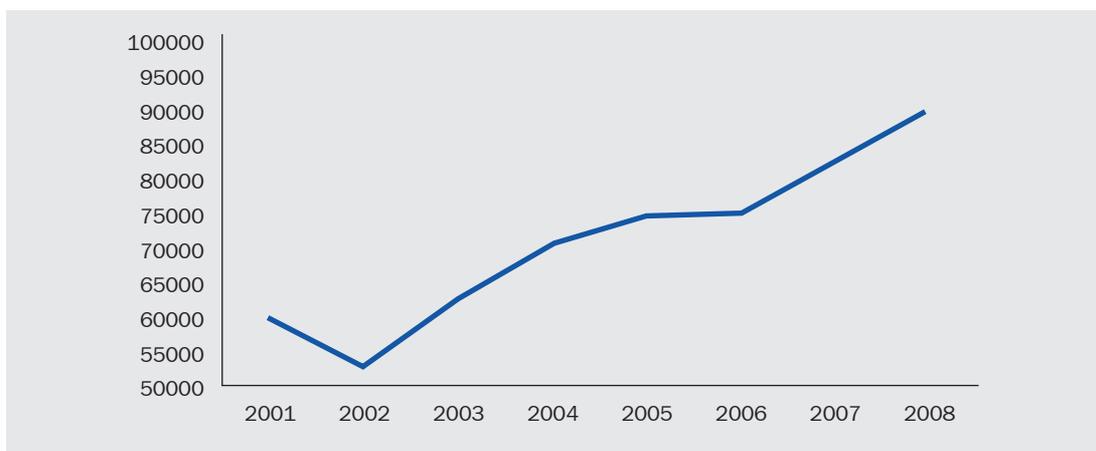
Al igual que los demás sistemas productivos analizados, la caña de azúcar experimenta un sostenido aumento de su impacto regional al analizarlo por su expansión geográfica. En efecto, si en el año 1991 se sembraban casi 56.000 hectáreas para 2008 la superficie cultivada llegaba a casi 82.000 hectáreas.

En cuanto a la producción de caña de azúcar hasta hace menos de una década era destinada casi en su totalidad para la elaboración de azúcar mientras que en la actualidad el destino industrial de la caña de azúcar sirve tanto para la elaboración de azúcar orgánica como de alcohol carburante.

Varias empresas lideran la expansión de este rubro, siendo la principal Azucarera Paraguaya S.A. –AZPA, ubicada en el límite entre los departamentos de Guairá y Paraguari con 11.000 hectáreas propias y 10.000 hectáreas más de productores individuales con quienes la empresa desarrolla un modelo de asistencia técnica. En las parcelas propias prima el sistema de cultivo y cosecha mecanizado mientras que en las parcelas de los productores de la zona es mayormente manual.

2 Según datos proveídos por un gerente de producción de la empresa y corroborado con las publicaciones de la iniciativa “Paraguay Vende”.

Grafico 14. Evolución del cultivo de caña de azúcar en Paraguay, en hectáreas



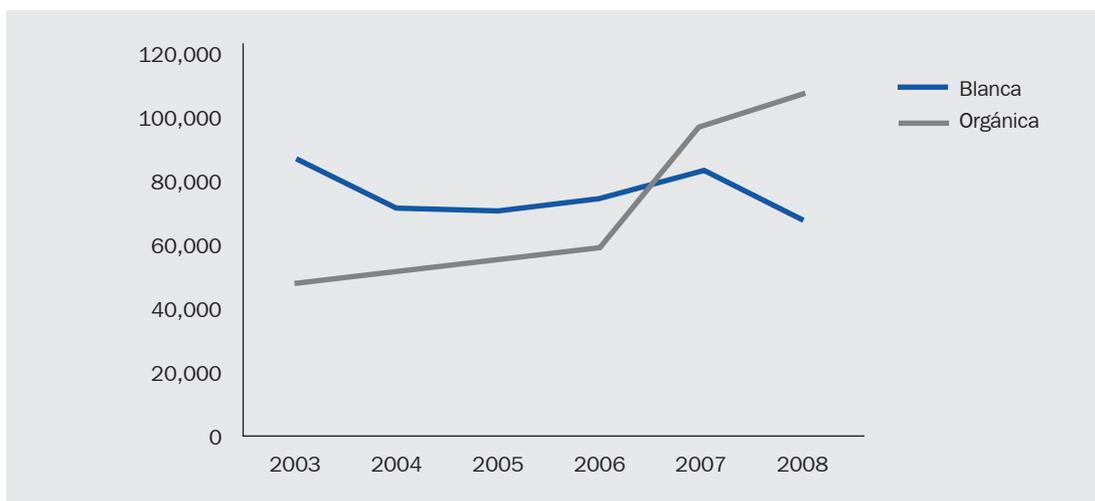
Fuente: elaboración propia en base a datos del MAG y otras fuentes.

La nueva estrategia de las empresas agrícolas es dedicarse también a la producción agrícola y no solo a la compra de caña a los agricultores familiares. En efecto, el factor distancia juega un rol clave para entender la nueva dinámica productiva de la caña de azúcar, aunque el radio de influencia de las industrias se expande ante el aumento de la capacidad productiva de las mismas. La razón principal radica en maximizar los ingresos y sobre todos los espacios próximos a las industrias, adquiriendo propiedades y dedicándose a cultivar con paquetes tecnológicos avanzados y sistemas mecanizados, obteniendo mayor productividad por unidad de superficie, además de controlar casi toda la cadena productiva. Esto provoca una cierta crisis en los productores familiares quienes siguen concibiendo a las empresas como lugares de venta obligatoria de sus productos, al mismo tiempo de generar grandes expectativas que luego no son necesariamente satisfechas por las empresas quienes a veces no necesariamente compran la producción campesina.

Otra empresa, esta de reciente creación, se instala en la región de producción tradicional de caña de azúcar. La empresa Alcoholes paraguayos S.A- ALPASA, en el centro del departamento de Paraguari, se concentra exclusivamente en la producción de alcohol carburante o etanol en las 6.000 hectáreas que posee.

Otras empresas tradicionales que se sitúan en la zona son Azucarera Iturbe y Azucarera Friedmann, dedicadas principalmente a la producción de azúcar orgánica que gana mercados exigentes con mayores márgenes de ganancia.

En el Gráfico 15 se observa la evolución y el comportamiento de la producción de azúcar en Paraguay, notándose el crecimiento de la azúcar orgánica destinada a la exportación. Se recuerda que el contrabando de azúcar proveniente de Brasil es todo un modelo productivo en la sombra, distorsionando los precios y afectando la producción.

Grafico 15. Producción de azúcar en Paraguay, en toneladas

Fuente: elaboración propia en base a datos del MAG y otras fuentes.

De todas maneras, la producción de caña de azúcar tanto para la producción de azúcar convencional, orgánica o el etanol ha experimentado un crecimiento sustancial aportando dinamismo económico en las zonas campesinas tradicionales caracterizadas por la producción agrícola de autoconsumo con escaso acceso a mercados.

La transición en la gestión de las empresas antiguas que no solo se modernizaron sino también se expanden territorialmente, son nuevos elementos para indicar que hasta las zonas menos dinámicas presentan movimientos económicos e innovaciones productivas que re-integran a estas zonas al resto del espacio productivo nacional.

En el Mapa 6 se observa el área donde predomina el cultivo de la caña de azúcar, notándose una concentración de la producción y de las agroindustrias en los vértices del departamento de Guairá con Caazapá y con Paraguairí. Si bien existen otras procesadoras de azúcar fuera de esta zona, específicamente en los departamentos Central y Misiones, el centro de la región Oriental concentra la producción dando continuidad a la tradición productiva desde inicios del siglo XX.

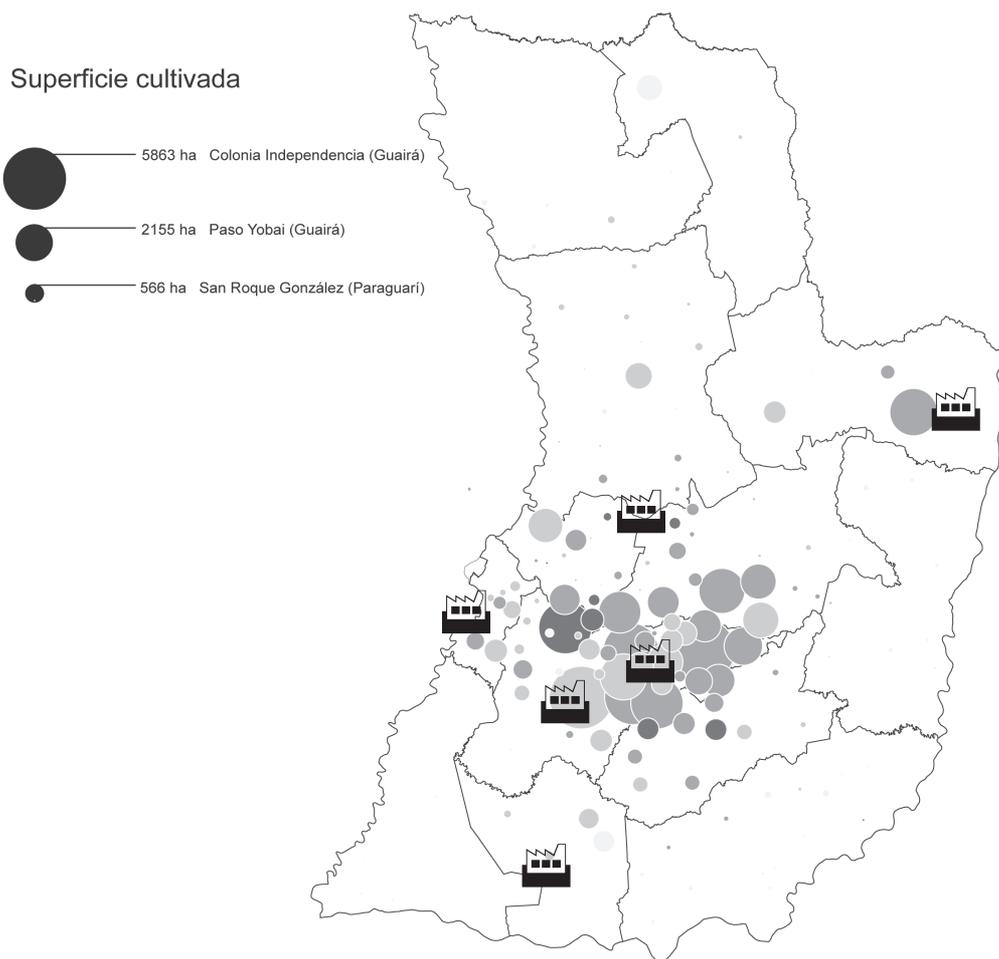
Con menor impacto regional pero con igual éxito comercial otras zonas de la región Oriental, principalmente en el departamento de San Pedro lograron vincularse o crear cadenas productivas como por ejemplo la banana y la piña en la zona sur de San Pedro, la stevia³ en San Pedro e Itapúa entre otros. Tampoco se debe olvidar a la producción de cítricos alimentada por las empresas exportadoras de jugo concentrado, sobresaliendo Frutika, cuya sede industrial se sitúa en el norte de Itapúa, lo que le obliga a surtirse de materia prima de otras zonas, por ejemplo Caazapá. De esta forma diferentes regiones del país comienzan articularse de forma inédita, debido a que como en cultivos analizados anteriormente como el sésamo y la mandioca, no pueden ser administrados de forma mecanizada sino exclusivamente manual.

En lo que respecta a la stevia se aprecia una intensa campaña de expansión, sobre todo en el departamento de San Pedro. Al igual que en los demás sistemas productivos que se ha

3 Edulcorante natural a partir del procesamiento de hojas de una planta.

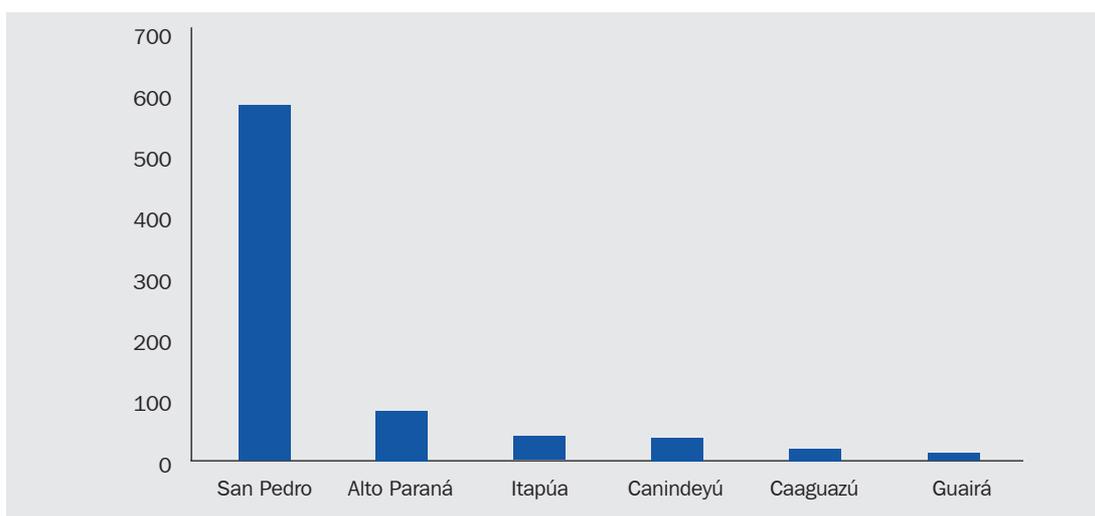
analizado antes, la stevia emerge de la mano de diversas empresas, algunas multinacionales, que logran integrar a agricultores familiares atendiendo que los cultivos no pueden ser mecanizados.

Mapa 6. Cultivo de caña de azúcar e industrias azucareras y alcoholeras en la región Oriental de Paraguay



Fuente: elaboración propia en base al Censo Agropecuario 2008.

El desarrollo incipiente de este cultivo no permite aun generar efectos regionales importantes. Sin embargo es un modelo productivo con claro potencial que permitirá incrementar los ingresos de la agricultura familiar al mismo tiempo de diversificar la producción agrícola campesina.

Grafico 16. Cultivo de Stevia en Paraguay, en hectáreas

Fuente: Censo Agrícola 2008.

Además de la stevia nuevas cadenas productivas se formalizan, como por ejemplo la de la producción de cítricos y mburucuya, con la participación de cooperativas locales, como el caso de Capiibary en el departamento de Caazapá, y bajo el liderazgo de una empresa exportadora de jugos concentrados como Frutika, ubicada en el departamento de Itapúa. Los encadenamientos productivos posibilitan negocios inclusivos y permiten a los agricultores familiares incrementar sus ingresos monetarios.

Por último, el tabaco es también un rubro en emergencia en la zona de la Agricultura Familiar con el apoyo, una vez más, de empresas que facilitan insumos, plantines, asistencia técnica y, lo más importante, el mercado. Este es el caso de Tabacalera del Este que dispone de una planta industrial en el departamento de San Pedro. Los ingresos de los agricultores son muy elevados aunque las condiciones de cultivo y procesamiento son particulares. De todas maneras es otro sistema productivo que muestra un comportamiento positivo y con potencial.

Resumiendo, tanto la ganadería que se intensifica, moderniza y expande, como el sésamo, la mandioca y la caña de azúcar y los demás cultivos que incorporan a la agricultura familiar al nuevo dinamismo económico regional, son los dos pilares que aceleran el crecimiento económico acompañado de la instalación de infraestructuras y nuevos servicios en la franja central de la región Oriental (algunas zonas de los departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Guairá, Caazapá, Itapúa e inclusive Paraguari), disminuyen las macro diferencias regionales con el extremo este de la región Oriental (parte de los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú e Itapúa).

La Tabla 11 contiene elementos claves para comprender los siguientes fenómenos de dinamización de la economía regional.

- Del modelo agrícola intensivo en uso de capital y tecnología en el extremo este (soja, trigo, maíz)
- Del modelo de la agricultura familiar tradicional y escaso apoyo del estado a los encadenamientos productivos con participación de empresas privadas en la zona central (sésamo, mandioca, caña de azúcar, stevia, cítricos)

- De la ganadería innovadora, semi intensiva y expansiva en la zona central
- Llegada de empresas agrícolas que asumen la investigación y extensión en los diversos sistemas productivos.

Si se observa la estructura productiva por departamentos a la luz de los censos agropecuarios de 1991 y 2008, los fenómenos descritos anteriormente adquieren coherencia y solidez.

Tabla 11. Saldo de fincas y cantidad de hectáreas entre 1991 y 2008, por departamentos

	Fincas	Hectáreas	Fenómeno
Concepción	aumentó 1.200	aumentó 67.000	Nuevas parcelas de la agricultura familiar y ganaderas
San Pedro	aumentó 8.000	aumentó 100.000	Mayor aumento de fincas de la región Oriental, tanto agricultura familiar como ganadería y soja
Cordillera	disminuyó 5.500	aumentó 25.000	Crisis, abandono y migración de población, con extensión de cultivos y concentración de la tierra
Guaira	disminuyó 2.500	disminuyó 20.000	Crisis, abandono y migración de población, con extensión de cultivos y concentración de la tierra
Caaguazú	disminuyó 4.500	aumentó 250.000	Crisis, abandono y migración de población, con extensión de cultivos (soja, maíz, trigo) y concentración de la tierra
Caazapá	aumentó 2.000	aumentó 140.000	Nuevas fincas ganaderas y sojeras
Itapúa	disminuyó 7.000	aumentó 41.000	Concentración de la tierra y dinamismo consolidado
Paraguarí	aumentó 1.000	aumentó 45.000	Crisis, abandono y migración de población, con nuevas fincas y extensión de cultivos
Alto Paraná	disminuyó 1.800	aumentó 330.000	Concentración de la tierra y expansión de cultivo
Misiones	disminuyó 300	aumentó 60.000	Expansión de cultivos de arroz y soja.
Ñeembucú	disminuyó 800	aumentó 300.000	Expansión de la ganadería ?!
Canindeyú	aumentó 4.000	aumentó 600.000	Fuerte expansión de cultivos de soja
Central	disminuyó 9.000	disminuyó 18.000	Fuerte transición al modelo urbano
Amambay	aumentó 1.500	aumentó 168.000	Expansión del cultivo de soja y de la ganadería

Fuente: Vázquez, 2010, a partir de los Censos Agropecuarios de 1991 y de 2008

Tabla 12. Comparación de escenarios rurales en Paraguay por periodos

	1970, 1980 y 1990	2000-2010
Productos claves	Algodón, tabaco, madera, naranja	Soja, trigo, maíz, sésamo, mandioca
Actores	Campesinos, productores rurales, ganaderos, empresas acopiadoras, cooperación internacional	Campesinos, granjeros, ganaderos, empresas multinacionales, agencias internacionales, Ongs, cooperativas
Mercados	Locales, regionales	Regionales, mundiales
Tecnología	Escasa	Diversificada y modernizada
Intervención del Estado	Alta	Baja o nula
Rol de las ciudades	Sedes de tres servicios: teléfonos, salud y créditos	Multifunciones
Filosofía rural	Producir para subsistir y exportación de excedente	Rentabilidad económica y exportación

Fuente: elaboración propia, 2010.

San Pedro como modelo principal de la activación de los territorios de la Agricultura Familiar Globalizada

El departamento de San Pedro tiene una configuración territorial compleja y muy diversa, producto de su gran extensión (20.000 kms cuadrados) así como de las últimas transformaciones de actores socioeconómicos. Bajo esta premisa se comprenden las desigualdades y diferenciaciones, así como las fuertes dificultades del aparato estatal en administrar y aplicar las políticas públicas en este departamento de gran tamaño.

En este departamento se aplican varios sistemas y modelos productivos como el complejo de la soja, la ganadería y de arroz. También, el sésamo, la mandioca, la stevia y otras hierbas de la Agricultura Familiar. Se prefiere la nueva denominación de Agricultura Familiar a la de campesina pues incorpora nuevos elementos para comprender las transformaciones en curso. Si bien los miembros de la Agricultura Familiar, siguen siendo campesinos, aparecen más abiertos a las innovaciones tecnológicas y menos tradicionales.

Las empresas actuales, *Arasy*, *Pure Circle*, *Codipsa*, *Resquín Hierbas* entre otras, son empresas “territorializadas” es decir instaladas en el departamento y con fuertes inversiones institucionales. Se utiliza una nueva estrategia empresarial que ya no se basa en los productos tradicionales, como por ejemplo el algodón que se vendía en grandes volúmenes, sino en la especialización productiva de rubros no tradicionales y marcadamente “asiatizados” es decir orientado principalmente al mercado asiático, con productos como el sésamo y la stevia principalmente.

Otro de los elementos novedosos del departamento es la creciente cooperativización de las fuerzas productivas tanto de los actores más fuertes como los agricultores de la zona Friesland y Volendam, denominados comúnmente colonos menonitas, como en las comunidades campe-

sinas (Cooperativas La Norteña, Guayaibi Unido, Capiibary, Manduvira, entre otras). La figura de la cooperativa de producción en estas zonas no son opciones productivas ni gerenciales, sino la única salida organizada para generar crecimiento económico.

Los cambios más importantes, atendiendo el impacto social, constituyen los operados en la Agricultura Familiar. A esta se debe excluir a las comunidades campesinas instaladas de forma precaria y aislada que si bien disponen del mismo rasgo cultural campesino, no pueden entrar en los nuevos sistemas de producción agrícola que se describen a continuación.

La revolución agrícola principal del departamento San Pedro, se produce en las parcelas de la Agricultura Familiar que disponen de tierras, mano de obra y una capacidad mínima de organización, que se logra cuando las necesidades primarias están aseguradas (tierra propia, vivienda y cercanía de algún poblado que asegure al menos los servicios de salud y educación).

Según las zonas del departamento, la Agricultura Familiar produce de forma eficiente - con todas las limitaciones estructurales e históricas - piña, banana, mandioca, sésamo, hierbas medicinales, stevia y mandioca. La mayoría de los productos satisface la demanda internacional y el resto se consume en el mercado interno, es decir que en todos los casos la producción es comercializada. Si bien esto puede parecer normal, para el departamento de San Pedro es un logro muy importante basado en un conjunto de elementos que configuran y dinamizan el territorio, como son:

- **Las empresas externas al territorio:** estas empresas se caracterizan por ser extranjeras casi en su totalidad o con fuerte componente externo si son nacionales. Las mismas se posicionan en San Pedro porque es este departamento existen las condiciones territoriales, población y parcelas, para implementar ciertos cultivos no tradicionales, especialmente el sésamo, la stevia y las hierbas aromáticas cuyos procesos productivos no pueden ser, aun, mecanizados precisando por lo tanto mano de obra barata y abundante, condiciones exuberantes en las zonas de la Agricultura Familiar.

Pero las empresas no se conforman con la mano de obra, sino que también facilitan los insumos y aseguran una asistencia técnica “comprometida” con el producto, con técnicos bien pagados. Además, y por sobre todo, las empresas aseguran la comercialización final de la producción que, casi siempre es el mercado exterior, específicamente el asiático, sobre todo en el caso del sésamo y de la stevia.

De esta forma, las empresas externas al territorio se implican mucho en el mismo al motivar nuevos rubros destinados a la renta, asumiendo todos los costos indirectos para la generación del negocio agrícola. En otras palabras, podría tratarse de una salarización indirecta e imperfecta, ya que el productor campesino es un “empleado especial” de la empresa, que genera a su vez una dependencia tecnológica e informacional. Para las oficinas públicas estas empresas son los engranajes perfectos del dinamismo de las economías locales tercerizadas, ya que las empresas cumplen el rol del estado en cuanto a la asistencia técnica, y a veces hasta crediticia, de los agricultores.

- **Las empresas internas:** están conformadas por las cooperativas locales, formadas con apoyo de la cooperación internacional y Ongs. Estas siguen el dinamismo generado por las empresas más fuertes y se especializan en sistemas productivos donde la comercialización no es tan internacional, especialmente para los rubros de piña y banana. Estas cooperativas son muy relevantes por el rol financiero, gerencial y articulador que ejercen sobre una economía tradicional y mayormente sin acceso a servicios productivos que, cuando los hubiere, son lentos y costosos.

Si bien se trata de cooperativas de pequeños productores, el rol que ejercen es de empresas productoras y facilitadoras de la comercialización, además de cumplir con el modelo más promocionado del desarrollo rural, el cooperativismo.

Algunas de estas empresas son el resultado de una política de buena vecindad de algunos actores claves, como las colonias menonitas que, al igual que en Caaguazú, se interesan en facilitar el desarrollo de la Agricultura Familiar de los alrededores, con la intención de lograr no solo una paz social sino también por un sentimiento de solidaridad territorial.

- **El sistema logístico facilitado por las ciudades:** aunque parezca imperceptible, los pueblos ruteros del eje Coronel Oviedo-Yby Ya'u, conforman la base logística que facilita el despliegue tecnológico de todas las empresas, dotando al sistema territorial de fluidez económica. Asimismo la nueva ruta asfaltada que conecta Asunción con Salto del Guaira, generando un eje rápido entre el departamento de San Pedro y entre este y Cordillera y Central. Estas infraestructuras interregionales son nuevas en el país, cuyas regiones antes estaban aisladas o al menos vinculadas solamente con la capital Asunción, mientras que hoy existen rutas asfaltadas en varias regiones que son las plataformas logísticas principales para la generación de complementariedades productivas regionales.

Todos estos elementos en conjunto construyen diferentes tipos de territorios en el departamento de San Pedro. Concebidos de esta forma y con estas redes productivas donde participan empresas internacionales y productores locales orientados a mercados diferenciados, es difícil asumir que el departamento de San Pedro sea el más pobre, problemático y conflictivo. Aunque aún es temprano para evaluar el desempeño del sistema territorial pilotado por las empresas privadas, se concluye que varias economías locales están en franco desarrollo, mientras que otras, especialmente las que no pueden ser “clientes” o “público” de las empresas están en inferioridad de condiciones para lograr ingresos en efectivo. Se trata aquí de las colonias recién asentadas y aisladas de los ejes viales y circuitos principales. La presencia simultánea de estas empresas termina generando una carrera no solo por la tierra sino también por los brazos (mano de obra) en algunas zonas.

Los principales agentes aceleradores de la economía local son el sésamo y en segundo lugar, la mandioca quienes comparten y en cierta medida compiten en y por el espacio productivo en el departamento, siendo un buen indicador del dinamismo económico y de la redistribución de los ingresos. Sin embargo, también experimentan algunos desequilibrios y disfuncionalidades que pueden conspirar con la expansión e intensificación de cada uno de estos modelos productivos.

En síntesis, el departamento de San Pedro no puede ser caracterizado por uno, dos o tres elementos que lo identifiquen. Por el contrario, más que encontrar y determinar el elemento que hace especial a un departamento, se sugiere una imagen más real pero que exige visualizar espacios, procesos y cadenas menores que afectan solo a partes o “manchas” del departamento, pero que están estrechamente vinculados a los mercados internacionales o a las cadenas productivas nacionales.

Redes económicas que construyen territorios y reducen las diferencias regionales

Si en trabajos anteriores se insistía en una nueva estructura territorial de la región Oriental por múltiples factores y con nuevos actores, productos y procesos, actualmente se nota una aceleración en el proceso de avance de la agricultura, tanto del sector de la Agricultura Em-

presarial como en la Agricultura Familiar, mientras que en los últimos años la aceleración más importante, o quizás la única visible, fue la del complejo sojero.

De esta forma surgen nuevas dinámicas económicas locales (circunscriptas a algunas comunidades o a algún distrito), zonales (cuando son varios distritos) que hasta hace muy poco tiempo eran consideradas parcelas en barbecho o estaban dedicadas a la agricultura de subsistencia. Más que insistir en las ventajas de los sistemas agrícolas de renta sobre la seguridad alimentaria, se subrayan las claras orientaciones al mercado con actores, regiones e instituciones que tradicionalmente han sido poco incorporadas a los mercados. Se podría analizar este fenómeno como la llegada de los primeros vectores de la globalización y del capitalismo a zonas periféricas.

En definitiva, aparece un nuevo eje de orientación Norte-Sur que indica fuertes modificaciones en la forma de producir y comercializar, así como en las nuevas ciudades que surgen y que se erigen como nuevos referentes regionales. De forma concreta se aprecia un eje o una zona en transición, que abarca buena parte de los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Caazapá y en menor medida Concepción. En este eje de transición se presentan dos avances principales: el de la soja y el de los nuevos rubros comerciales de la Agricultura Familiar.

De igual forma, si hasta hace algunos años se denominaba a una buena parte del departamento de San Pedro como región “campesina en crisis”, hoy la crisis persiste en algunos puntos específicos pero ha dejado de ser una zona sin opciones, donde los más excluidos siguen siendo los campesinos recién instalados en colonias aisladas, quienes aun no pueden constituirse como clientes o proveedores de productos agrícolas para las empresas del departamento.

De forma inédita, el eje de la Agricultura Familiar se activa y dinamiza por las fuerzas del mercado, volviéndose muy atractivo para compañías productoras y exportadoras. El nuevo eje ya no depende de los proyectos de cooperación internacionales ni del mercado interno ni de la proximidad a Asunción, sino de su propio dinamismo, que es intensificado y sostenido por las empresas y cooperativas productivas.

No obstante, el retraso productivo y la fragilidad social siguen siendo fuertes barreras al desarrollo sustentable, donde el crecimiento económico experimentado en la actualidad no podrá resolverlo por sí solo. Aun se precisan servicios sociales básicos de calidad y extendidos en el territorio, de forma no solo a garantizar el crecimiento económico con equidad social, sino sobre todo para frenar la migración y anclar aun más a la población.

El siguiente mapa zonifica las diferentes territorios surgidos de la fragmentación de las macro regiones. En efecto, las macro regiones ceden paso a nuevas formas de territorios económicos más pequeños pero mucho más dinámicos e integrados que las antiguas macro regiones.

A continuación se presenta la dinámica y expansión de los sistemas productivos agrícolas y pecuarios que rediseñan el mapa económico nacional, con énfasis en los que han expresado mayor crecimiento productivo y generado mayores sinergias regionales en la construcción territorial que ya no puede ser denominada como “regional”. En efecto, el vocablo regional hace referencia a un espacio de tamaño intermedio entre lo nacional y lo local, es decir un espacio de una extensión relativamente grande. La nueva escala pertinente para comprender y circunscribir los análisis son los territorios zonales, es decir espacios más reducidos que las regiones que pueden o no coincidir con los espacios locales.

Sub región	Descripción	Factor clave	Ciudades de referencia	Vinculación a redes
Región Oriental				
1. Ganadera	Esta actividad tradicional tiene un nuevo impulso mediante la incorporación de pasturas implantadas, mejoramiento genético y sobre todo el acceso al mercado. Fuerte aumento de la competitividad del sistema, principalmente en el los departamentos Concepción y San Pedro. Nuevos actores acompañan y expanden el dinamismo	Modernización del sistema productivo, nuevos actores, acceso a mercados	Concepción, San Ignacio	Transfronterizas (ganaderos brasileños), mundiales (exportación de carne y cuero)
2. Agricultura Familiar tradicional	Esta sub región se dedica a los cultivos de subsistencia con escasas capacidades y oportunidades de vinculación a los mercados. Disponen de suelos degradados y son zonas mayormente expulsoras de población rural. Las políticas públicas, principalmente vinculadas a la producción agrícola no han tenido resultados muy positivos. Es la sub región con mayor nivel de pobreza.	Técnicas agrícolas tradicionales y rubros poco competitivos. Modernización urbana, creciente nivel de infraestructura pero sin aprovechamiento productivo ni crecimiento económico.	Caaguazú, San Pedro, Caacupé, Cnel. Oviedo, entre otras	Regionales
3. Agricultura intensiva	Gracias al complejo productivo de la soja, el maíz y el trigo esta sub región logró incrementar sus ingresos. Las inversiones en logística e infraestructura dotaron a esta sub región de condiciones muy competitivas. Desde mediados de la década de 1990 el sistema se expande territorialmente, rápido y en zonas contiguas primero, luego relativamente más lento y en nuevas zonas puntuales.	Innovación tecnológica, logística, mecanización, acceso a mercados. Presencia de nuevos actores	Santa Rita, San Alberto, J. Eulogio Estigarribia, María Auxiliadora, La Paloma	Transfronterizas (actores brasileños), mundiales (logística, maquinarias, exportación de soja)
4. Agricultura Familiar globalizada	Esta sub región emerge en la porción central de la zona de la Agricultura Familiar tradicional y se caracteriza por complementar los cultivos de subsistencia con cultivos que producen renta orientados al mercado. Casi todos los sistemas productivos son para la exportación (sésamo, banana, piña, stevia) o transformación industrial (mandioca, caña de azúcar, cítricos, mburucuya). Paradójicamente, el dinamismo agrícola surgen en las zonas más aisladas y rezagadas de la sub región de la Agricultura Familiar tradicional	Presencia de empresas que difunden los cultivos, integrando a los agricultores familiares a cadenas productivas exitosas. Simplificación y facilitación de la comercialización. Presencia de nuevos actores	Horqueta, Santa Rosa del Aguaray, San Estanislao, Repatriación, entre otras	Regionales (interdepartamentales), nacionales (diferentes empresas del país), mundiales (exportaciones)
5. Ñeembucú	Esta sub región se encuentra relativamente aislada y dispone de condiciones de producción agrícolas aun no explotadas. Debido a la existencia de humedales, es una zona en reserva de la economía	Zonas húmedas e inundables, escaso dinamismo productivo, mucha expulsión de población, aislamiento crónico. Escasas política públicas y empresas	Pilar	Regionales

Nueva agricultura empresarial no sojera	Más que una sub región, estas zonas son manchas que no conforman aun una región específica porque coexisten dentro de otras subregiones pero experimentan un proceso de franca expansión. Los dos sistemas productivos principales son el arroz y la caña de azúcar. El primero ha triplicado su área de siembra en los últimos años, conquistando antiguas zonas ganaderas en el departamento de Misiones. Se extiende además en parte de los departamentos de Itapúa y Caazapá, coincidiendo mayormente con la cuenca hídrica del río Tebicuary	Recursos naturales (zonas con gran disponibilidad de agua), presencia de nuevos actores, mecanización, acceso a mercados	Carmen del Paraná	Regionales, mundiales
---	---	--	-------------------	-----------------------

Fuente: elaboración propia, 2010.

Sub región	Descripción	Factor clave	Ciudades de referencia	Vinculación a redes
Región Occidental				
6. Ganadería en proceso de intensificación productiva	Corresponde a las antiguas explotaciones híper extensivas que se reconvierten con mejoramiento de la genética y de administración	Disponibilidad de explotaciones, proximidad relativa a Asunción y a las ciudades de Loma Plata y Filadelfia, nuevos actores	-	Regionales y mundiales
7. Zona de ganadería híper extensiva	Debido a las grandes dificultades de acceso a otras zonas, está sub región se mantuvo al margen de los sistemas productivos.	Aislamiento crónico, escasa cantidad de agua dulce. Nuevos actores	-	Regionales
8. Zona de ganadería emergente	Esta zona experimenta un gran nivel de inversiones en infraestructura y genética para la producción de carne vacuna. Se articula muy bien con el Chaco Central. Gran dinamismo productivo que genera fuerte expansión territorial del modelo	Nuevos actores, disponibilidad de tierras, bajo costo de la tierra	Fuerte Olimpo y Bahía Negra	Regionales, transfronterizas y mundiales
9. Zona Agro industrial y urbana	Zona de antiguo dinamismo por las tres cooperativas agroindustriales. Diversificación productiva (leche y carne), fuerte modernización industrial. Centro logístico regional de gran relevancia para las sub regiones vecinas. Diversificación creciente de actores. Gran dinamismo productivo que genera fuerte expansión territorial del modelo	Capacidad financiera para expandir el sistema productivo. Integración al resto de las sub regiones	Loma Plata, Filadelfia	Regionales, nacionales, mundiales

Fuente: elaboración propia, 2010.

Cada número y tonalidad representan a las zonas o sub regiones que funcionan con sus propios sistemas productivos y actores, provyendo de velocidades diferentes a las diversas

zonas. Si se compara el Mapa 7 con el Mapa 1 se podrán observar las modificaciones ocurridas entre 2000 y 2010.

Mapa 7. Dinámicas regionales y organización económica y territorial de Paraguay, 2010



Fuente: elaboración propia, 2010.

Los nuevos servicios financieros en las regiones

El mercado financiero en las zonas rurales ha experimentado una expansión, diversificación y funcionamientos articulados con empresas, sin precedentes, en las diferentes zonas de la región Oriental. Tradicionalmente los bancos y financieras se circunscribían casi totalmente a las zonas urbanas del país, principalmente Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, ante el escaso movimiento económico del resto de las ciudades y regiones del país. Algunas zonas rurales contaban con pequeñas cooperativas de ahorro y crédito que reemplazaban a los bancos hasta inicios de la década de 2000.

De forma acelerada las instituciones financieras se expandieron ocupando puntos en las zonas rurales, acompañando y fortaleciendo el dinamismo económico agrícola y ganadero que emergía en dichas regiones.

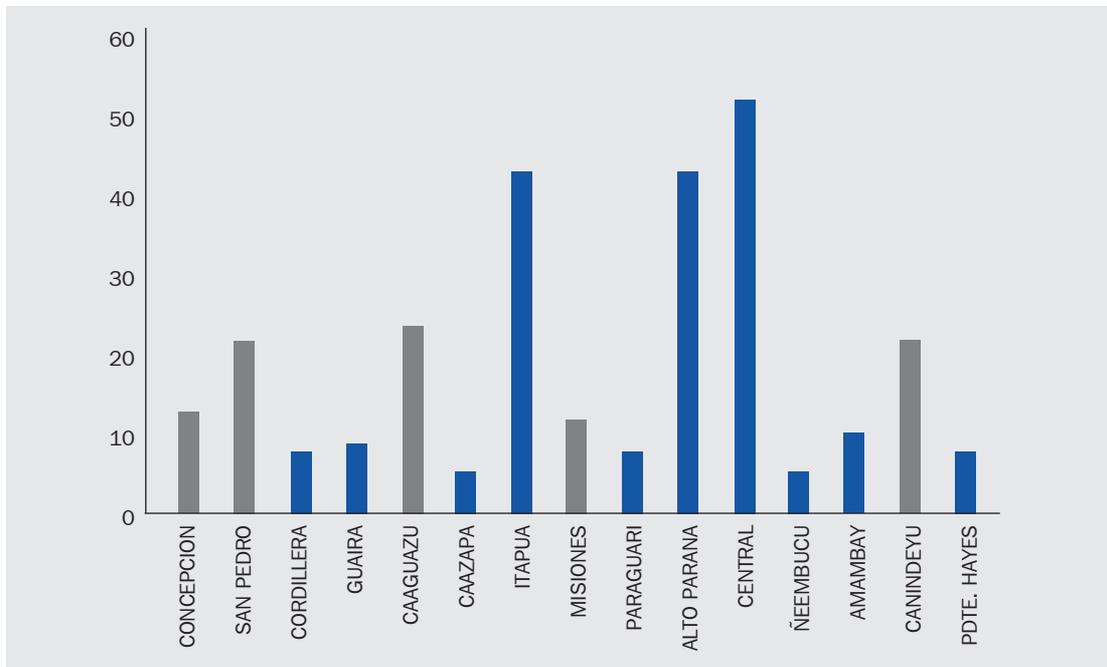
Se recuerda que el mercado financiero y el acceso al crédito, fuera de las tres principales ciudades del país, estaba controlado por dos instituciones públicas, el Banco Nacional de Fomento y el Crédito Agrícola de Habilitación, que facilitaban los recursos financieros a productores rurales, tanto de la agricultura familiar como a otros tipos de agricultores.

A continuación se analiza la evolución y desempeño de las instituciones financieras, especialmente las del sector privado en las diferentes zonas del país.

Se puede observar que los departamentos con mayor cobertura de instituciones financieras, tanto públicas como privadas, son tres donde se encuentran las tres ciudades históricas más pobladas del país, Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, todas con más de 40 sucursales. Luego le siguen los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Canindeyú, que superan las 20 sucursales. Son estos departamentos justamente los que experimentan un marcado proceso de intensificación productiva, dinamismo económico y modernización urbana y se ubican, como se indicó antes, en el eje vertical central de la región Oriental.

Igualmente se observa que los departamentos de Concepción y Misiones tienen más de 40 sucursales, y presentan un fuerte dinamismo financiero. En resumen, la fuerte expansión de las instituciones financieras acompaña y sustenta el dinamismo de todas las regiones.

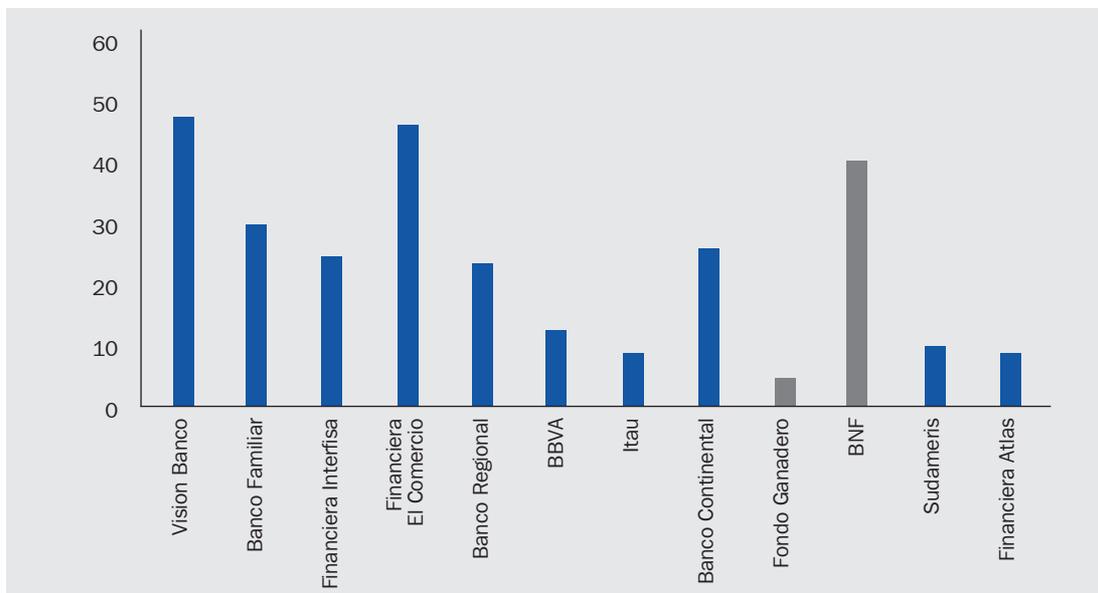
Grafico 17. Sucursales de entidades financieras por departamento, 2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos diversos, 2010.

En lo que respecta a las instituciones financieras se aprecia la primacía de entidades de capital paraguayo como las más dinámicas y expansivas. Si se excluye al Banco Nacional de Fomento (BNF) y al Fondo Ganadero, se observa que Visión Banco y Financiera el Comercio son las que más sucursales disponen en la región Oriental.

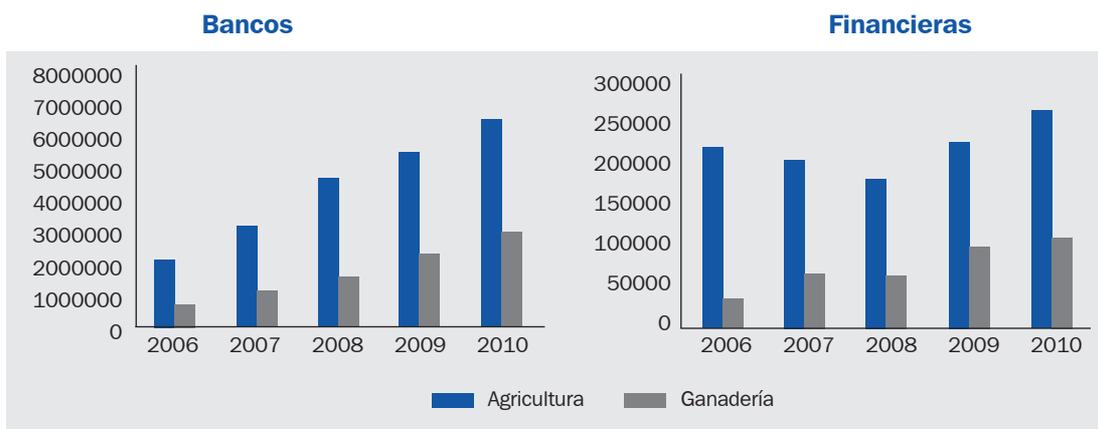
Grafico 18. Sucursales de entidades financieras más importantes en la Región Oriental, excluido el departamento Central en 2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos diversos, 2010.

En el Grafico 19 se observa la envergadura de las transacciones económicas en torno a las actividades agrícolas. En los bancos se aprecia que una mayor cantidad de dinero es inyectado a los circuitos productivos tanto agrícolas como ganadero son muy superiores a los de las financieras. Esto se explica por el tipo de clientes que tienen los bancos y las financieras. Los primeros atienden a grandes clientes dedicados a la soja y a las grandes inversiones ganaderas, mientras que las financieras atienden las necesidades de pequeños ganaderos y de la Agricultura Familiar.

Grafico 19. Evolución de créditos otorgados a la agricultura y ganadería por Bancos y Financieras, en millones de guaraníes, 2010.



Fuente: Banco Central del Paraguay, 2010.

Lo que resulta aun más relevante es la evolución que han tenido los bancos, con una clara y marcada tendencia creciente en los últimos cinco años. Mientras que las financieras han seguido el ritmo de los cultivos de la Agricultura Familiar, que fueron afectados por sequías y cuyos productores no pudieron seguir asumiendo riesgos. Por su parte, los créditos a la ganadería manifiesta un crecimiento sostenido en el periodo analizado. Resumiendo, se aprecia un crecimiento fuerte de créditos al sector productivo rural, lo que indica una vez más el gran dinamismo de varios sectores productivos y zonas de la región Oriental

Modernización y nuevos sistemas urbanos

Aunque la dicotomía urbano – rural aun es muy fuerte en Paraguay, las ciudades reflejan el dinamismo económico de las regiones, convirtiéndose en las plataformas que expresan las transformaciones territoriales zonales permitiendo comprender el funcionamiento de la economía regional, con alto contenido rural. La reducción de las diferencias de desarrollo entre las regiones y el dinamismo productivo que se analiza está íntimamente vinculada al sistema de ciudades de Paraguay, por lo que se considera parte de un nuevo esquema analítico para comprender las mutaciones estructurales que reconfiguran las regiones.

La ciudad en la frontera hasta 1990

El modelo de ciudad fronteriza es el resultado de una lógica geopolítica de poblar las fronteras, sobre todo desde mediados del siglo XX cuando se fundaron algunas ciudades y otras obtuvieron el rango urbano. Posteriormente estos centros urbanos generaron la organización administrativa del territorio, asumiendo las ciudades fronterizas el rol de capitales departamentales. Los departamentos fronterizos de Amambay, Canindeyú, Alto Paraná, Itapuá, Ñeembucú y Alto Paraguay tienen como capital administrativa, y por ende las ciudades más pobladas y dinámicas de estas zonas, a ciudades fronterizas, especialmente con Brasil, donde el modelo de ciudades es similar generando ciudades gemelas.

Más allá de la ubicación geográfica sobre la línea fronteriza, un aspecto fundamental del rol y funcionamiento de las mismas reside en la fuerte dependencia económica de las ciudades y de los departamentos de la dinámica transfronteriza, es decir del juego de intercambios cotidianos entre ambos países y entre ambas ciudades. Este es el caso de las ciudades de Pedro Juan Caballero, Salto del Guaira, Ciudad del Este y Encarnación, que no solamente se nutren del comercio cotidiano pendulante, sino que basan su desarrollo mirando e incorporando a la ciudad gemela.

Las concentraciones de población y las ciudades en las zonas fronterizas se distinguen nítidamente no solo por estar situada en la frontera sino sobre la línea divisoria internacional.

Los mejores ejemplos de ciudades fronterizas son sin dudas Encarnación y Ciudad del Este, verdaderas urbes volcadas al territorio vecino, con altos índices de interdependencia. Los intercambios e influencias desiguales hacen que estas ciudades cumplan no solo roles específicos en el sistema territorial paraguayo, sino que también, constituyen importantes plataformas comerciales de las ciudades, regiones y países limítrofes, especialmente Brasil. El caso de la ciudad de Salto del Guaira presenta la imagen extrema de este juego fronterizo exclusivamente comercial. En estos casos particulares, se trataría de ciudades mono funcionales o ciudades-shopping. Estas ciudades carecen de una vida urbana animada fuera del horario comercial brasileño, reduciéndose el dinamismo al de un pueblo en el horario no comercial. La construcción de nuevos centros de compras, de propiedad de brasileños y destinados a compradores de la misma nacionalidad termina por reforzar el rol de esta ciudad.

En resumen, el mayor crecimiento de zonas urbanas en Paraguay se produjo a lo largo de las fronteras en los vértices del triángulo compuesto por Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, así como en las demás ciudades capitales departamentales. Este es el primer esquema urbano del país que se construyó hace más de dos siglos y que fue funcional hasta inicios de la década de 1990 cuando el modelo se diversifica un poco, manteniendo estable y estructurado el sistema urbano no asunceno en Paraguay.

Las Agro – ciudades

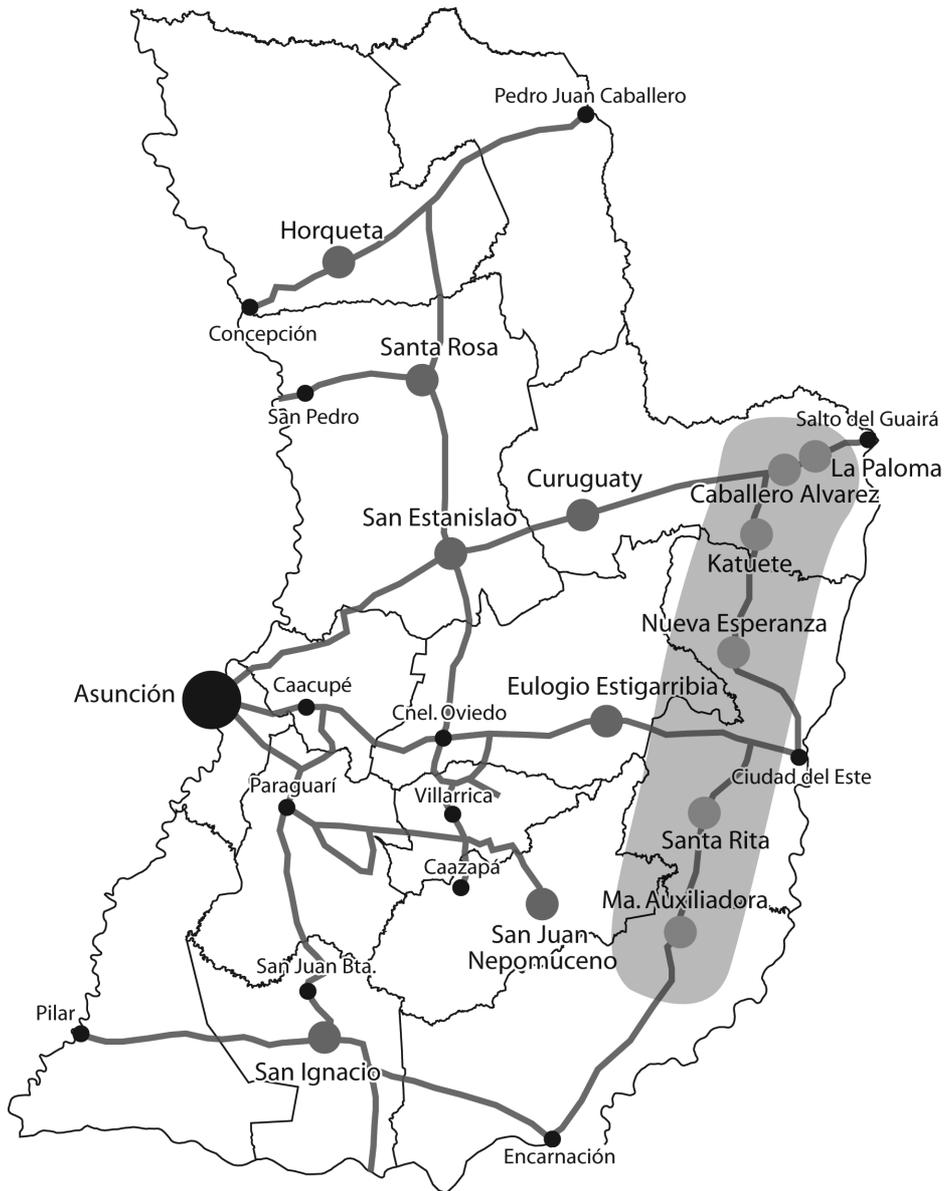
En las zonas rurales, la más dinámica es efectivamente la zona fronteriza con el complejo agrícola basado en la soja, el maíz y trigo. Más que los cultivos propiamente dichos, interesa insistir en los impactos del sistema productivo agrícola sobre las ciudades, específicamente en la modernización que incorporan y la diversidad que generan. En efecto, el dispositivo productivo agrícola intensivo requiere de un conjunto de bienes y servicios que son proveídos por empresas ajenas al territorio pero que están obligadas a instalarse en la región. De esta forma, los pequeños poblados se convierten en plataformas logísticas al servicio de la producción agrícola, generando a su vez diversidad de bienes y servicios disponibles. Las ciudades se convierten así en indicadores de crecimiento económico regional. En efecto, estas ciudades son muy jóvenes y su surgimiento respondió directamente al dinamismo agrícola.

Como efecto secundario pero no menos importante en términos territoriales es la alta generación de ingresos provenientes de la actividad agrícola, dando como resultado el aumento del poder adquisitivo y por ende motivando la aparición de nuevos tipos de comercios de bienes y servicios a disposición de los pobladores. Otra transición mayor es la condición económica y cultural de los pobladores de estas regiones, en su gran mayoría colonos brasileños llegados a Paraguay desde inicios de la década de 1970, que recién habían superado las condiciones económicas relativamente precarias a finales de la década de 1980, ante los escasos bienes y servicios disponibles en la zona pionera. Con el auge de la agricultura intensiva, estos habitantes adquieren una movilidad social que les catapulta a otros modelos de consumo más intensivos y sistemáticos, entre ellos la aparición del ocio.

Las ciudades que surgieron de este proceso de ocupación e integración del espacio fronterizo son: La Paloma, Caballero Álvarez, Katuete en el departamento de Canindeyú, San Alberto, Santa Rita en Alto Paraná y María Auxiliadora en Itapúa. En términos geográficos estas ciudades se sitúan a una distancia promedio de 50 kilómetros de la frontera, constituyendo un fenómeno novedoso en los respectivos departamentos al generar dinamismo urbano, a veces incluso mayor que las capitales departamentales y demás ciudades fronterizas. Otro aspecto fundamental de las Agro-ciudades es la simetría en la cual están ubicadas, de norte a sur y paralelas a la línea fronteriza, como espacios urbanos de retaguardia de la zona fronteriza.

Finalmente, como se indica en trabajos anteriores, el modelo urbano de las Agro-ciudades refleja una nueva arquitectura urbana. La modificación mayor consiste en la disponibilidad de dos avenidas paralelas a la ruta asfaltada que pasa en medio de la ciudad. A diferencia de las ciudades tradicionales paraguayas, donde la ruta atraviesa la ciudad confundiendo flujos locales, regionales e internacionales inclusive, las avenidas paralelas de las Agro-ciudades descomprimen la ruta asfaltada, que actúa como plataforma de integración regional, mientras que las avenidas laterales y paralelas a la ruta son el espacio de la vida local.

Mapa 8. Las Agro-ciudades



Fuente: elaboración propia, 2010.

Las Ciudades de interior

A mediados de la presente década ha aparecido un nuevo fenómeno que altera la estructura territorial tradicional con efectos diversos sobre el modelo de ocupación del espacio. Se trata de la dinamización y diversificación de las economías agrícolas y pecuarias de la zona central de la región oriental que se ha venido analizando. Los impactos sobre las ciudades no serán menores, radicando en estos fenómenos el surgimiento y dinamización de las ciudades en estudio.

La fragmentación territorial, entendida como especialización del espacio por la intensificación de la actividad económica, se produce por la emergencia de nuevos sistemas y modelos productivos que rompen con el modelo anterior, el del autoconsumo aislacionista, al mismo tiempo de integrar la economía local a las economías empresariales como regionales. Un claro ejemplo de fragmentación son las comunidades campesinas en los departamentos de la zona central de la región Oriental (San Pedro, Caaguazú, Caazapá), que mediante la irrupción de algunos rubros con orientación comercial como el sésamo, la mandioca, la caña de azúcar, la stevia, los cítricos, la banana o el melón han podido integrarse a cadenas de valor que dotan a los territorios de un dinamismo que los “diferencia” de las zonas tradicionales.

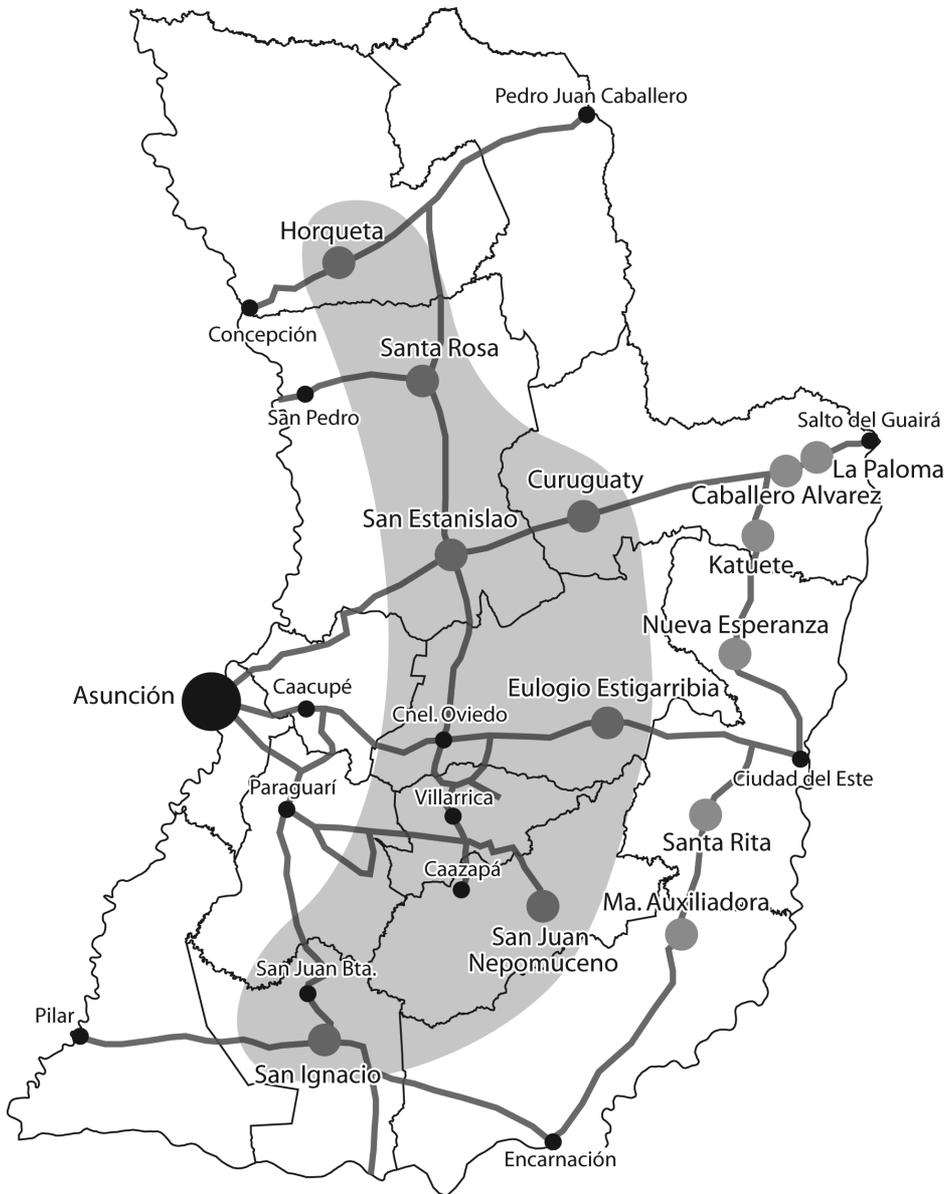
El proceso de “activación” de las economías locales no es lineal ni avanza de forma homogénea, sino que surge y se expande en función a condiciones edáficas, sociales, culturales y de infraestructura. De esta forma, la fragmentación está muy asociada a la disponibilidad de recursos productivos, suelos, capital, tecnología y sobre todo mercado, dentro de un contexto mundial caracterizado por cambios de paradigma de consumo de alimentos (caso de la stevia como sustituto del azúcar) así como el aumento de consumidores (aumento de producción de ganado que es alimentado con soja).

Un aspecto crucial para entender el surgimiento del fenómeno urbano en la zona central de la región Oriental, zona tradicionalmente estática, es la agricultura y en cierta medida la ganadería. Esto puede resultar paradójico pues lo urbano es abordado tradicionalmente como espacio no rural, mientras que las evidencias del estudio demuestran que las ciudades responden a necesidades logísticas rurales, es decir las actividades productivas realizadas en el medio rural. Esto es aun más relevante si se comprende que las economías regionales están polarizadas por las actividades y negocios agropecuarios, siendo este sector el que aporta el mayor dinamismo en la región y por ende en las ciudades

Tal como las ciudades del periodo anterior, las Agro-ciudades, las ciudades de Interior responden a la dinámica económica generada por la agricultura, con la diferencia sustancial del tipo de agricultura. En efecto, el surgimiento de las ciudades de interior no es el resultado de la consolidación de colonias campesinas, ni de políticas públicas específicas, sino es el reflejo de la interacción de fuerzas, mayormente económicas, que terminan por favorecer algunos lugares centrales sobre otros. No existen instrumentos ni acciones generales o específicas de planificación territorial que oriente el crecimiento y la expansión.

Una particularidad de las ciudades de interior es que surgen de la convergencia de varios sectores dinámicos, no solo de un modelo productivo como en el caso de las Agro-ciudades. En las ciudades de Interior varios actores y sistemas tecnológicos aportan para la conversión de los antiguos pueblos en plataformas urbanas al servicio de la dinámica productiva rural, pero que a su vez genera una modernización y aumento del consumo en los actores urbanos. Así, la producción de la agricultura familiar campesina, en transición de un modelo de subsistencia a otro de inserción a mercados, el auge y expansión de la ganadería semi intensiva con introducción de pasturas implantadas y la presencia también de manchas del modelo de agricultura intensiva, son los pilares centrales sobre los cuales se construye el presente modelo urbano. Cada uno de estos sectores aporta su logística y servicios que convierten a las ciudades de Interior en dinámicas y atractivas.

Mapa 9. Ciudades de interior



Fuente: elaboración propia, 2010.

El consumo de bienes y servicios en las ciudades del interior

Al analizar brevemente el consumo de productos, principalmente de electrodomésticos en el país, se observa una gran expansión de las empresas distribuidoras de motocicletas, bicicletas, electrodomésticos, informática y muebles

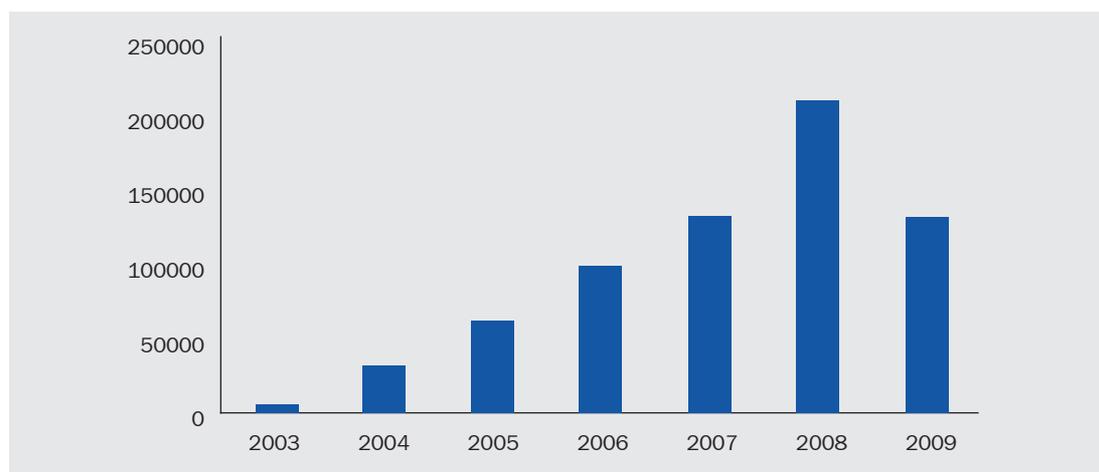
La venta de electrodomésticos en las diferentes zonas de la región Oriental expresa el incremento de modernización en los hogares, quizás así se explique la cantidad de comercios de electrodomésticos en varias ciudades.

Los comercios de electrodomésticos venden también motocicletas y muebles, integrando en un solo comercio los productos de la modernidad. Los electrodomésticos más vendidos son los equipos de sonido, televisores, congeladoras y heladeras. Por el contrario, las cocinas a gas no tienen mucha demanda.

La clientela principal de estos comercios es rural y el sistema de venta es a crédito. La región Oriental se divide en zonas de control de las dos mayores distribuidoras de electrodomésticos: *Inverfin* en el centro y sur de la región Oriental con 67 sucursales, mientras que *Casa Centro* domina en la porción norte con 21 sucursales, y en alianza⁴ con la primera.

El Grafico 20 muestra el fuerte salto de producción de motocicletas, destinadas principalmente a las zonas en emergencia productiva. Nótese además que, al igual de otros fenómenos expansivos analizados antes, el periodo reciente de 4 a 5 años es el más dinámico.

Grafico 20. Producción de motocicletas en Paraguay



Fuente: Régimen Nacional Automotor, 2010.

En términos socio demográficos, el impacto del dinamismo productivo es sustancialmente mayor que las Agro-ciudades. Por ejemplo, la ciudad de Santa Rita tenía en 2002 menos de 9.000 habitantes y San Alberto apenas poco más de 4.000 personas en el departamento de Alto Paraná.

Las ciudades del departamento de Canindeyú expresan aun menores cantidades de población urbana como por ejemplo Katuete y la Paloma con menos de 4.000 habitantes, mientras que Caballero Álvarez no llegaba a 3.000 habitantes, mientras que la ciudad de Interior de este departamento, Curuguaty tenía más de 9.000 habitantes urbanos en 2002. Estas cifras invitan a reflexionar sobre el tamaño de las ciudades en Paraguay y las tipologías de funcionamiento que disponen, donde el dinamismo regional parece pesar más que la población de las ciudades.

Como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo de las poblaciones de ambas tipologías de ciudades, las de interior al responder a un patrón de poblamiento más antiguo disponen de mucha más población que las Agro ciudades.

4 Ambas empresas pertenecen a grupos empresariales de origen extranjero y de religión anabaptista (menonitas)

Tabla 13. Población urbana en las Agro ciudades y en las Ciudades de interior en 2002

Agro ciudades	Población	Ciudades de interior	Población
Curuguay	9.493	Horqueta	9.946
La Paloma	3.929	San Estanislao	13.202
Katuete	3.545	San Ignacio	13.716
Nueva Esperanza	3.018	San Juan Nepomuceno	6.937
Caballero Alvares	2.692	Dr. J. Eulogio Estigarribia	9.921
Santa Rita	8.572	Curuguay	9.493
San Alberto	4.221	Santa Rosa del Aguaray	1.412
María Auxiliadora	5.004		

Fuente: Atlas Censal, DGEEC, 2002.

Además de la cantidad de habitantes, interesa la diversidad de los pobladores. Si en las Agro-ciudades la población era originaria casi exclusivamente de los migrantes extranjeros con escaso margen para acoger a una población de perfil diferente, las ciudades de Interior reflejan una gran diversidad de orígenes geográficos, de características culturales e inclusive de idiomas. Las ciudades de interior constituyen el espacio, tanto en el sentido geográfico como social del término, de encuentro entre diferentes grupos humanos asentados en la región Oriental y que hasta hace una década solo se conocían sin contacto. En efecto, los actores claves de las ciudades de Interior son los agricultores familiares campesinos, los ganaderos, los agricultores empresariales e inclusive descendientes de colonos canadienses y mexicanos de religión anabaptista, más conocidos como menonitas.

Los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Caazapá, denominados por algunos como Región Campesina Tradicional o Región de Agricultura en Transición, son los escenarios donde la fragmentación espacial se siente con mayor fuerza. En estos departamentos la conversión productiva de la Agricultura Familiar, basada casi exclusivamente en los rubros de autoconsumo y el algodón como principal rubro de renta, cede paso a la llegada de nuevas oportunidades productivas con condiciones de precio y mercado no conocidas anteriormente. Esta transición y la mayor necesidad de opciones productivas de renta están vinculadas a su vez con la creciente urbanización del país, con la consecuente aparición de nuevos bienes y servicios.

De esta forma las diversas zonas de un mismo departamento, por ejemplo San Pedro, y a veces también del mismo distrito, por ejemplo Guayaibí, pueden disponer de sistemas productivos diferenciados y a veces hasta compiten por las tierras. Cada rubro (sésamo, banana, stevia, mandioca y cítricos) tiene una logística, procesos y momentos diferentes, así como también las empresas disponen de cupos de mercado y capacidades logísticas diferenciadas, por lo que su impacto se reduce, en términos territoriales, al logro de sus objetivos, y se reduce a ser local o multi-local, pero nunca regional.

Como resultado de estos procesos productivos, algunos lugares se “especializan” en tal o cual rubro, mientras que otras zonas quedan fuera del nuevo sistema y por lo tanto se mantie-

nen con el mismo esquema de la agricultura de subsistencia y la generación de ingresos monetarios por la migración o la venta de la mano de obra, pero no por la producción agrícola.

Desde esta perspectiva, la fragmentación territorial, principalmente observada está vinculada con los diferentes usos que hacen los actores de los recursos naturales, principalmente del suelo. Las grandes zonas que hasta hace muy poco constituían una misma unidad territorial, las “macro regiones”, que si bien no fue transformada en su totalidad ni ha cambiado de naturaleza, sino que siguen manteniendo sus características principales, solo que ha dejado de ser un compacto o un territorio monolítico para convertirse en una región con “manchas” que se expanden y multiplican de forma vinculadas a veces y aislada otras. No obstante, las manchas muestran un dinamismo creciente y no están lejos de romper definitivamente con el modelo tradicional, principalmente por el marcado aumento del interés productivo y por la competencia entre los diferentes grupos de actores por capturar parcelas productivas e integrarlas a sus respectivos sistemas y lógicas.

La evolución azarosa, poco planificada y a veces hasta anárquica de las dinámicas que se acaban de presentar dificulta la concepción de una región única, mas aun en esta década donde los cambios y transformaciones se dan con mucha intensidad y en poco tiempo, por lo que la regionalización o el establecimiento de límites para delimitar tal o cual macro región parece muy poco funcional, debido al cambiante escenario rural de la región Oriental de Paraguay.

El surgimiento de las ciudades no obedece solamente a la intensificación de la producción y de la logística que la acompaña. La ubicación a escala local y regional de las ciudades es otro factor que explica no solo como ni porque emergen las ciudades sino sobre todo para comprender de donde surgen. Las ciudades son vectores de las economías regionales y como tal reflejan el funcionamiento de los sistemas territoriales regionales.

Horqueta

Es una ciudad secundaria a nivel departamental, cuyo centro regional de poder económico y político es Concepción, y en plena modernización. Se ubica sobre un eje regional de creciente relevancia en la economía nacional conformado por Concepción y Pedro Juan Caballero, en la frontera con Brasil. Se sitúa muy próxima a la ruta, aunque la ruta no hace parte de la ciudad, constituyendo un caso atípico en Paraguay donde las ciudades “ruterías” surgen, crecen y se expanden a expensas de los flujos viales.

Si Concepción es la capital administrativa, sus actores claves son las elites ganaderas tradicionales, mientras que Horqueta esta fuera de la lógica ganadera. Las actividades económicas que construyen la emergencia urbana de esta ciudad están sostenidas por la agricultura familiar campesina, representando otro esquema de poder y de organización del espacio.

La producción exitosa de ciertos rubros agrícolas como el sésamo y la sandía permitieron un fuerte incremento del ingreso campesino que ya no precisaba desplazarse a Concepción para acceder a bienes y servicios, sino que estos ya estaban disponibles mucho más cerca, es decir en la ciudad de Horqueta. Se concluye preliminarmente que la emergencia de Horqueta como ciudad de Interior se materializa cuando la agricultura familiar campesina se activa, sin la presencia de otros modelos productivos.

Santa Rosa del Aguaray

Esta es una ciudad muy atípica y representa la emergencia anárquica y sin planificación del

espacio urbano. Este tipo de ciudades surge como resultado de la aglomeración de población que se instala en torno a un cruce de caminos, donde uno de ellos es el más importante. El cruce de caminos desde donde emerge esta ciudad es estratégico por ubicarse sobre el eje vial (ruta asfaltada) más importante de la región y que estructura la economía de la zona por un lado y sobre el vial (nueva ruta asfaltada) que vincula a la ciudad de Santa Rosa del Aguaray con la capital departamental, la ciudad de San Pedro del Ycuamandiyu.

En el escenario regional el crecimiento y nuevo dinamismo de la ciudad de Santa Rosa es debido en gran parte a las distancias que la separan del resto de las ciudades de la región. En efecto, las distancias a las ciudades importantes como San Estanislao, de la cual dista 100 kilómetros al sur.

Otro elemento que favorece el fortalecimiento de las ciudades es el dinamismo productivo local. En este sentido las zonas aledañas a Santa Rosa del Aguaray manifiestan un gran dinamismo agrícola, combinando agricultura empresarial intensiva con agricultura familiar campesina e inclusive la ganadería semi intensiva. La disponibilidad de tierras para la expansión de los cultivos y unos actores diversificados y no tradicionales también son aportes sustanciales para el surgimiento de la ciudad.

San Estanislao

La situación geográfica de esta ciudad explica su emergencia, denotando una vez más que las ciudades crecen como resultados de otros factores y no de forma planificada ni estructurada. San Estanislao es una antigua ciudad que se mantuvo con escaso crecimiento y dinamismo hasta que pudo subirse a los flujos interregionales que se reorganizaron en la zona central de la región Oriental. Su importancia ha sido local y escasamente regional como consecuencia de la inexistencia de sistemas productivos o flujos económicos que modifiquen el tranquilo acontecer de la misma.

La política de implantación de infraestructura denominado Plan Triangulo en la década de 1960 insistía en la importancia de las rutas pavimentadas para generar desarrollo económico. Esta política benefició principalmente al eje Asunción-Ciudad del Este e incorporando al dinamismo a las ciudades que se posicionaban sobre dicho eje. San Estanislao formaba parte de estos flujos pues se ubicaba sobre el eje norte de colonización pero sin recibir los mismos beneficios que Coronel Oviedo, ubicado en el cruce entre ambos ejes, el este y el norte. Además hasta fines de 1990, San Estanislao no mostraba mayor dinamismo productivo, a excepción de algunas actividades de renta como el algodón de la agricultura familiar campesina.

Recién con la instalación de un nuevo eje regional San Estanislao comienza a crecer, modernizarse y diversificarse a mediados de la década de 2000. La construcción de la ruta pavimentada que une Asunción con Salto del Guaira en la frontera con Brasil pasa por San Estanislao y coincide con el auge de la intensificación productiva agrícola en la zona vecina. Los flujos crecientes entre las diferentes zonas de la región Oriental, sobre todo aquellas que hasta hace muy poco tiempo eran consideradas como periféricas y aisladas, interactúan hoy de forma intensa, precisando ciudades desde donde comandar el crecimiento.

Curuguaty

Curuguaty es una ciudad histórica que se había mantenido estable como pueblo sin muchas modificaciones hasta la llegada de la ruta asfaltada a mediados de la década de 2000. La estructura urbana del departamento de Canindeyú estaba concentrada en la porción fronteriza

con Brasil en el este, con la capital departamental Salto del Guaira sobre la línea fronteriza. Las demás ciudades con movimiento comercial y creciente número de habitantes son las Agro-ciudades. En este escenario regional Curuguay se posicionaba como una ciudad tradicional y alejada de las dinámicas y flujos mayores del departamento.

La instalación del nuevo eje vial entre Asunción y Salto del Guaira, que también imprimió grandes cambios en la configuración urbana de San Estanislao, modifica profundamente el funcionamiento económico de la zona. Una vez más son las infraestructuras viales las que gatillan los procesos de activación económica y de integración de vastas zonas, sobre todo aquellas periféricas y aquellas que se mantenían al margen de la producción agrícola. Al igual que San Estanislao, Curuguay era una ciudad tradicional antes de la implantación de la infraestructura vial. A diferencia de la primera Curuguay experimentó la expansión del cultivo de la soja proveniente de la zona este del departamento.

Curuguay reforzará aun mas su rol de ciudad de interior cuando se materialice la construcción de la ruta pavimentada que la unirá con la ciudad de Caaguazú, pasando por las ciudades de Vaquería e Yhu.

San Juan Nepomuceno

La ciudad de San Juan Nepomuceno se mantuvo al margen de todo dinamismo durante las últimas décadas, al igual que el departamento de Caazapá, que quedó aislado y no pudo integrarse a los nuevos flujos económicos y demográficos que desencadenaron las rutas. Tampoco fue suficiente la llegada de la ruta asfaltada a la ciudad de Caazapá, capital administrativa del departamento, para impulsar la economía y la modernización urbana, quizás porque la ruta solo “llegaba” y moría en la ciudad.

A escala departamental la ciudad de San Juan Nepomuceno fue hasta hace una década un pueblo típico mas del departamento de Caazapá, poco dinámico y sin mayores oportunidades de acceso a bienes y servicios, pues no estaba vinculada a procesos productivos que demanden innovaciones.

A diferencia de las otras ciudades estudiadas San Juan Nepomuceno no se encontraba sobre ningún eje vial con pavimentación asfáltica (esta recién llega hace menos de una década) y por lo tanto la emergencia urbana que se analiza no está vinculada a la ruta sino al dinamismo productivo proveniente de la agricultura intensiva. La expansión de los cultivos y la logística de la soja, el maíz y el trigo cruzan el límite administrativo entre los departamentos de Alto Paraná y Caazapá, proviniendo del primero.

En forma comparativa se puede afirmar que existe una fuerte semejanza en el escenario regional de las ciudades de Curuguay y San Juan Nepomuceno. Ambas son el resultado de la llegada de la agricultura intensiva que requiere de un sistema logístico urbano, pero a diferencia de las Agro-ciudades, que son el resultado directo de los rubros de soja, maíz y trigo, estas ciudades representan el encuentro entre el pueblo tradicional y antiguo por un lado, con la modernidad de los bienes y servicios que conlleva el nuevo dinamismo por el otro.

J. Eulogio Estigarribia

Esta ciudad surge como resultado de un conjunto de modelos distintos de poblamientos y de orígenes culturales de población. Antes de surgir como distrito fue poblada por colonos canadienses de religión anabaptista, poco antes de 1950. Posteriormente, ya en la década de 1960

y como resultado de la política de ocupación del espacio, se establecen colonias campesinas provenientes de los departamentos del centro de la región Oriental en la denominada “marcha al este”, consistente en ocupar el extremo oriental de la región del mismo nombre.

Aun estando a escasos 30 kilómetros de Caaguazú, una ciudad de mayor porte, J. Eulogio Estigarribia puede surgir, mantenerse y sobre todo expandirse gracias a una fuerza agroindustrial. Los descendientes de canadienses lograron instalar una serie de industrias donde agregan valor a la producción agrícola. Sobresalen dos cadenas productivas principales, la de la leche y la del trigo, siendo esto muy particular pues se trata también de una zona de primacía de la soja como cultivo de renta. En esta ciudad son las fábricas lácteas y las harineras las que provocaron la intensificación del funcionamiento urbano.

San Ignacio

La ciudad de San Ignacio se encuentra sobre la ruta que une Asunción con Encarnación lo que le confiere un dinamismo de flujos ya explicados en los casos anteriores. Sin embargo esta ciudad, que en un principio no estaba entre las seleccionadas para el estudio, no se sitúa en la zona de mayores transformaciones regionales. Por el contrario esta ciudad forma parte de la región ganadera tradicional, con poca población y escasos servicios. Si a estos elementos se agrega que la ciudad forma parte del modelo de integración de menor relevancia del país, el de orientación sur, con Encarnación como punto fronterizo, puede notarse que la emergencia de las nuevas ciudades de interior no se restringe a la economía agrícola de mayor dinamismo.

La región tiene un marcado perfil estacionario, tanto en su economía como en su población, por lo que resulta relativamente extraña la modernización y diversificación de esta ciudad. Con estas condiciones no existen otras ciudades en los alrededores, en un radio mayor a 100 kilómetros inclusive, que le dispute el liderazgo a San Ignacio.

Si bien la ganadería es tradicional comienza a mostrar signos de modernización e intensificación, la agricultura, con el arroz y la soja, son los principales rubros que modifican la estructura productiva regional e indirectamente favorecen a las ciudades. Así, San Ignacio se encuentra en una “isla” regional donde priman los tiempos lentos, imprimiendo escasas velocidades a la dinámica regional.

Sintetizando, el análisis regional de cada una de las ciudades aporta elementos de contexto económico, productivo y de infraestructuras para comprender porque algunas ciudades crecen más que otras, en que momentos e inclusive respondiendo a qué tipo de influencias. En forma general, es la producción agrícola y ganadera que marca los ritmos del crecimiento urbano.

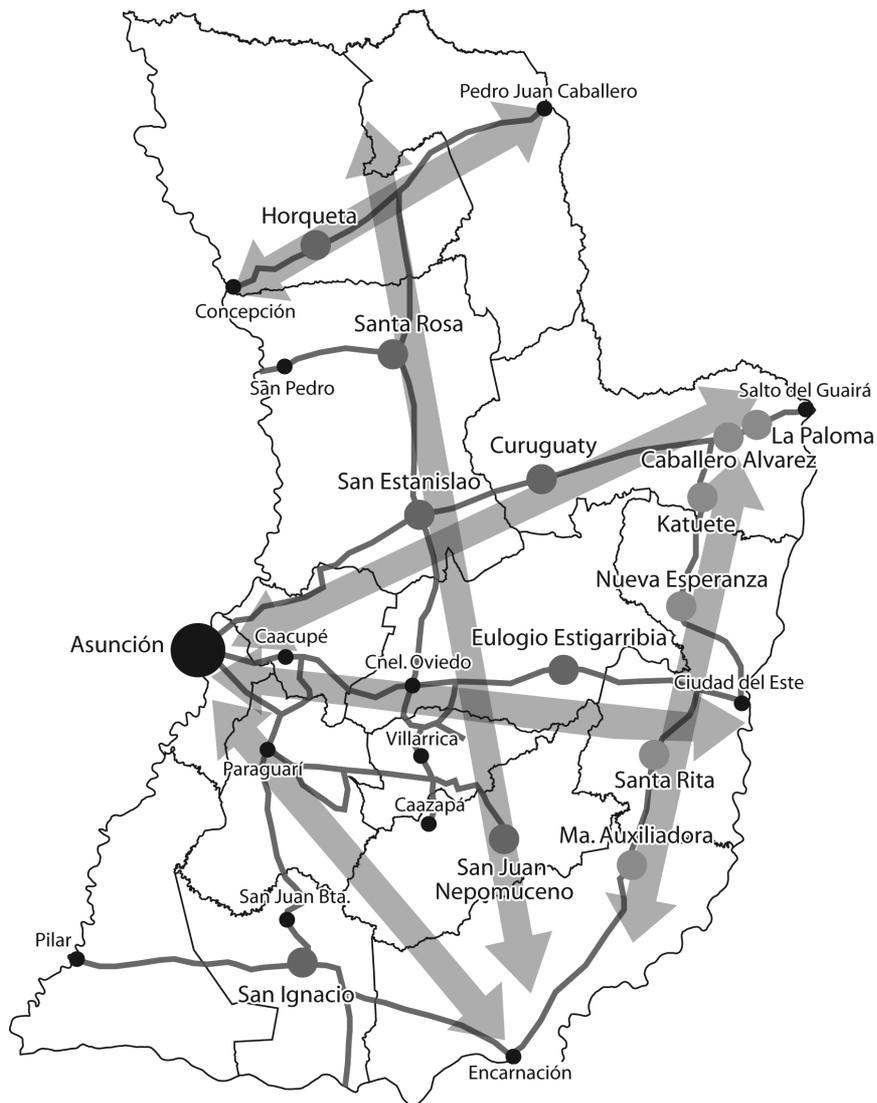
Tabla 14. Población urbana de las ciudades de interior entre 1950 y 2002

Distrito	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Horqueta	2.817	5.095	4.424	4.504	8.252	9.946
San Estanislao	2.209	3.569	4.782	5.544	9.132	13.202
San Ignacio	3.030	5.141	6.112	7.071	11.580	13.716
San Juan Nepomuceno	2.452	3.118	2.964	3.299	4.382	6.937
Dr. J. Eulogio Estigarribia	-	-	-	2.679	5.755	9.921
Curuguaty	-	-	-	2.316	6.264	9.493
Santa Rosa del Aguaray	-	-	-	-	-	1.412

Fuente: Atlas Censal, DGEEC, 2002.

En el mapa se indican las Ciudades de Interior y su área de influencia respectiva, donde se aprecia además como la zona central de la región Oriental no solo dispone de nuevos sistemas productivos sino también se dota de plataformas urbanas que complementan, aseguran y completan el sistema regional, igualando en cierta forma al modelo regional del extremo este de la región Oriental.

Mapa 10. Principales ejes dinamizadores de la economía y los territorios de la región Oriental



Fuente: elaboración propia, 2010.

LA VINCULACIÓN REGIONAL Y TERRITORIAL: MÁS ALLÁ DE LA DIFERENCIACIÓN NATURAL ENTRE REGIONES Y DEPARTAMENTOS

La innovación que se presenta mediante el análisis territorial consiste en no identificar ni circunscribir a las regiones solamente por las unidades administrativas donde se sitúan geográficamente, sino por los nuevos espacios funcionales que crean, que pueden o no coincidir con los departamentos administrativos tradicionales. Además, por el carácter dinámico de la mayoría de las regiones y debido al funcionamiento de los circuitos económico, las zonas no son continuas pues funcionan y se activan en redes.

Los procesos de territorialización que se han sucedido en ambas regiones, el Oriente y el Chaco adquieren una mayor relevancia al observarlos en retrospectiva, pero la característica principal de la última década es la velocidad de las transformaciones económicas y territoriales, así como la conjunción de actores, actividades y procesos de integración intra e inter regional.

La fragmentación espacial que puede ser leída también como un proceso sostenido de territorialización de algunos actores, quienes junto a los tradicionales transforman la periferia y algunos ángulos muertos en espacios productivos. La periferia o los espacios vacíos, e inclusive repulsivos, aprovechan las transformaciones de los centros y de otros lugares centrales de la economía nacional e internacional.

El momento histórico-económico a finales del siglo XX en ambas regiones del país responde a un nuevo modelo de crecimiento económico, no se estructura solo en torno a la exportación de materia prima, como maderas y carne hasta 1950, donde solo se movilizaban activos naturales, ni en torno a la producción de bienes agrícolas muy poco competitivos hasta el año 2000, como el algodón. Por el contrario, el crecimiento y la expansión económica contemporánea se basan en la activación de recursos puestos en marcha o activados por varios procesos de organización y articulación de actores. El resultado no es solo el crecimiento económico sino también la incorporación de sectores que hasta hace muy poco habían estado o ausentes o escasamente vinculados al crecimiento, especialmente el sector de la agricultura familiar.

Además, el crecimiento económico no se alimenta solo de la producción agrícola familiar o de la agricultura empresarial, sino de las redes construidas entre varios actores para dar forma y vida a los sistemas productivos locales, esta vez desde las ciudades tradicionales que juegan un rol crucial para coordinar y facilitar la expansión de la modernización. En este sentido, el éxito económico ya no proviene solamente de lo que la “tierra produce”, es decir de un recurso natural, sino de la articulación entre actores y la incorporación de la tecnología y la información, es decir de “activos construidos” o humanos. En otras palabras, el territorio se construye y se define “por su capacidad no de poseer sino de producir o crear recursos”⁵. En el mismo sentido, Porter, citado por Veltz, indica que « *se pueden distinguir los procesos de “territorialización” de los de “localización” de las actividades. El desarrollo económico territorial es un desarrollo dependiente de los recursos territorialmente específicos. Estos recursos son activos que están disponibles solamente en ciertos lugares, y son sobre todo activos únicamente disponibles en el contexto de las relaciones interorganizativas o empresa-mercado, que incluyen necesariamente la proximidad geográfica* »⁶.

5 Colletis y Pecqueur, op.cit. p 10.

6 VELTZ Pierre 1999 Mundialización, ciudades y territorios. La economía de archipiélago. Ariel, Barcelona, p 190.

Los sistemas productivos agrícolas que se han analizados constituyen los vectores del crecimiento económico, pero por sí mismos no logran explicar la complejidad y dimensiones del crecimiento. Por eso se exploraron otros aspectos de la vida regional, principalmente los factores socio demográficos y sobre todo el aumento sostenido de la capacidad de consumo generado por el éxito económico, que a su vez produce un fuerte dinamismo en las zonas urbanas.

CONCLUSIONES

Las regiones constituyen espacios privilegiados para comprender la evolución de la economía paraguaya, cuyas profundas bases agropecuarias privilegian los espacios rurales como escenario de los diferentes procesos productivos. El aporte al PIB del sector agropecuario se ha mantenido estable en los últimos cincuenta años, con un pequeño aumento en los últimos diez años, además de constituir el sector con mayor aporte porcentual.

Sin embargo la economía rural aparece subvalorada o solapada en el análisis de la economía nacional, donde los espacios rurales no se asocian directamente con la producción de riqueza. La diversidad en el nivel de desarrollo de las regiones y los escasos estudios sobre las mismas terminan por construir una imagen regional difusa y muy poco dinámica, quizás por la primacía del dinamismo de las zonas urbanas así como la centralización sobre Asunción y su zona metropolitana.

Las diferencias regionales son inevitables y responden a condicionantes históricos y coyunturales. En efecto, las inercias históricas construyeron una tipología sencilla entre 1980 y 1995 basada en macro regiones que, por no disponer de infraestructuras, servicios e inclusive población, se caracterizaban por representar a espacios muy amplios, incorporando incluso a varios departamentos. En este periodo las tres macro regiones de la región Oriental eran la zona metropolitana de Asunción, la zona de la Agricultura Familiar de subsistencia y la zona de la emergente y expansiva Agricultura Mecanizada y de uso intensivo de los recursos. Solo dos de estas regiones eran dinámicas, la zona de Asunción nutrida por el comercio, los servicios y por ser sede del poder político y administrativo por un lado, y por el otro la zona de la Agricultura Mecanizada que lograba integrarse a los circuitos productivos y comerciales mundiales con la soja como rubro clave. En el centro de la región Oriental la zona de la Agricultura Familiar constituía el único espacio sin mayor dinamismo ni integración regional, constituyendo la principal fractura del equilibrio regional y la fuente más marcada de diferencias de ingresos, productividad e infraestructuras a nivel nacional. Atendiendo que la mirada del trabajo es regional se puede obviar a la primera macro región y asumir que al menos el Paraguay oriental se organizaba en torno a dos macro regiones en el periodo 1980-1995.

En el Chaco, las macro regiones seguían el mismo patrón que en la región Oriental: un centro activo y agroindustrial dominado por tres cooperativas y el resto un inmenso espacio apropiado por diferentes actores pero escasamente utilizado en procesos productivos.

Lo que representa toda una novedad, al menos en el caso paraguayo, es que las diferencias regionales no se producen necesariamente por una competencia entre regiones, sino simplemente por el surgimiento de una región que “descubre” la productividad, mientras las otras zonas siguen el patrón económico y cultural de la subsistencia.

Se concluye entonces que los factores que generaron las diferencias regionales en este periodo se pueden resumir en el alto nivel de espíritu empresarial de los actores que pilotaron los principales modelos productivos (soja en la región Oriental y leche en el Chaco), así como la capacidad de estos mismos actores de crear e instalar diversas infraestructuras en las respectivas regiones. Fueron precisamente estas “prótesis” las que dotaron a los diferentes territorios de mayor autonomía para facilitar la expansión espacial.

Las políticas públicas estuvieron muy poco presentes en el acompañamiento o direccionamiento de estos procesos por lo que se concluye que los mismos son el resultado de las estrategias de los actores respectivos, lo que no asegura necesariamente la cohesión social ni la integración regional.

El segundo periodo estudiado, 1996-2010, presenta varias modificaciones en la organización regional por la confluencia de diferentes procesos y factores que terminan por reconfigurar las macro regiones y dar lugar a nuevos esquemas territoriales. El factor central que explica las transformaciones económicas operadas en todas las regiones es la intensificación de la llegada del capitalismo y el descubrimiento del mercado como agente disparador de la incorporación de tecnología a los procesos productivos, inclusive en los modelos más tradicionales, como es el caso de la Agricultura Familiar que en algunas zonas se vuelve globalizada.

En este periodo se encuentran también diversas influencias externas como la apertura de la economía paraguaya hacia espacios y mercados poco tradicionales, así como la desregulación de la economía que permite la llegada de empresas que dinamizan varias regiones. Este es el caso de la emergencia de la sub región de la Agricultura Familiar Globalizada cuyos actores tradicionales, los campesinos, redescubren el mercado y aumentan significativamente sus ingresos gracias a nuevos rubros como el sésamo, los cítricos y otras frutas, la stevia y el azúcar orgánico. Estos nuevos procesos productivos se caracterizan por constituir eficientes cadenas productivas y porque no están destinados al mercado de Asunción, sino a la exportación en algunos casos y a las agroindustrias en otros. De esta forma, varias zonas que en el periodo anterior, 1980-1995, formaban parte de una región tradicional y poco dinámica, expresan actualmente altos niveles de integración a los mercados regionales y mundiales.

Otra recomposición territorial se produce por el resurgimiento de la ganadería, que se expande e intensifica su modelo productivo ante la conquista de mercados externos. A diferencia de la organización territorial anterior, donde a cada macro región correspondía un rubro agrícola particular, la nueva territorialidad regional es mucho más dinámica y capaz de integrar ganadería bovina semi intensiva, soja e inclusive Agricultura Familiar Globalizada con el sésamo por ejemplo, convirtiendo a la región en un conjunto de espacios dinámicos y dinamizados por las oportunidades comerciales externas.

Otro factor determinante en el surgimiento de nuevos sistemas productivos es la disponibilidad de espacio donde los mismos podían instalarse. Por esta razón los nuevos modelos productivos se ubican allí donde antes no existían otras actividades dinámicas. Este es el caso del extenso departamento de San Pedro donde coexisten, no sin conflictos, los diferentes modelos productivos. Asociado al nuevo dinamismo económico y la disponibilidad de “fincas vacías” se encuentran una diversidad de empresas, principalmente del ámbito financiero, que descubren las zonas rurales para facilitar la expansión y la puesta en marcha de los diferentes rubros agrícolas y pecuarios.

Como resultado de estas innovaciones, que se concentran principalmente en varias zonas que hasta hace poco tiempo no eran muy dinámicas y ubicadas en la porción central de la región Oriental, las diferencias de desarrollo entre las regiones comienzan a reducirse no solo

por el incremento del ingreso y la diversificación de las infraestructuras en estas zonas, sino también porque el dinamismo de las demás zonas parece haber llegado a su límite de expansión.

Por su lado el Chaco presenta también innovaciones mayores en su estructura económica. Solo la zona central experimentaba un crecimiento económico sostenido, constituyendo una isla de desarrollo hasta inicios de la década de 2000, cuando comienzan a activarse otras zonas por la ganadería que no solo se expanden en términos espaciales, sino también se intensifica en su modelo productivo, posibilitando complementariedades regionales entre el noreste y el centro del Chaco.

La reducción de las diferencias en el nivel de desarrollo de las regiones se facilitó por la aparición de una nueva red urbana que incrementa el nivel de independencia y conectividad entre las regiones. Así, la modernización y diversificación de servicios básicos disponibles en ciudades tradicionales constituye también un elemento determinante en el nuevo funcionamiento regional. La modificación del patrón de comunicaciones, facilitado por las motocicletas y la telefonía móvil también aportan una nueva forma de acceder y utilizar los servicios urbanos, que reemplazan casi totalmente a Asunción, otrora única ciudad con bienes y servicios.

Entre los servicios disponibles hoy en las regiones a través de las ciudades sobresalen los bancos y financieras así como los comercios de electrodomésticos, pasando por las tiendas de vestimenta de moda y llegando inclusive a universidades.

En todos estos fenómenos se aprecia una vez más la escasa presencia de las políticas públicas en el direccionamiento de los procesos productivos o comerciales. Aunque la generación de riqueza no se concentra en una zona región, la de la soja, aun quedan tareas pendientes para reequilibrar las diferencias regionales, por lo que es imprescindible la gestión territorial inteligente mediante políticas públicas que permitan la expansión e intensificación de los sistemas productivos en las zonas más apropiadas, así como los mecanismos de inclusión social que faciliten la integración de la población y las zonas más rezagadas en cadenas productivas.

El Estado está llamado a participar en las modificaciones de su territorio pero no ya como dueño absoluto de los recursos o con la postura administrativa tradicional, sino como árbitro y facilitador de las iniciativas que posibiliten dinamizar las regiones, especialmente aquellas donde aun son insuficientes los servicios y las infraestructuras básicas. Para lograrlo, las gobernaciones y municipalidades deben primero comprender el funcionamiento de las regiones para luego dotarse de las herramientas que impulsaran las economías locales, integrándolas con las regionales.

Bibliografía

- Barrios, F., Galeano, L. , et al, (1997). *Economía Campesina Paraguaya. Tipología y Propuestas Políticas Diferenciadas* Asunción: FAO.
- Borda D. , Masi F. (eds.), 2002. *Economías Regionales y Desarrollo Territorial*. CADEP, Asunción.
- Colletis-Whal K., Perrat, J., (2005). « Proximités et dynamiques spatiales », In: Pecqueur, B., Zimmerman J B. *Économie de proximités*. Hermès, Paris.
- Correia de Andrade M., (1994). « Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades » En: Santos, M., De Souza, [Org]. *Territorio, Globalização e Fragmentação*. Hucitec, São Paulo.
- Fernandez V., Vigil J. [comp.], (2008). *Repensando el Desarrollo Regional, Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño y Dávila. UNLP, Buenos Aires.
- Frutos J.M., (1982). *Con el Hombre y la Tierra Hacia el Bienestar Rural*. IBR, Asunción.
- Johnston R, Gregory D., et al, (2000). *The Dictionary of Human Geography*, Blackwell, Oxford.
- Kleinpenning J M.,(2003). *Paraguay 1515-1870. A thematic Geography of its Development*, Biblioteca Ibero-Americana, Vervuert, Madrid.
- Kleinpenning J., (1992). *Rural Paraguay, 1870-1932*. CEDLA. Amsterdam.
- Kleinpenning J., (1987). *Man and Land in Paraguay*. CEDLA. Amsterdam.
- Kolhepp G., (1983). «Problems of Dependent Regional Development in Eastern Paraguay», *Applied Geography and Development*. Vol 22. Tubingen.
- Machado do Oliveira T., (2008). «A cara externa do Território», En: IX Encuentro del Corredor de las Ideas del Conosur, Enseñanzas de la independencia para los desafíos globales de hoy. *Repensando el cambio para Nuestra América*, Asunción.
- Masi F., Penner R. y Dietze R., (2000). *Evaluación del Rol de las Regiones Fronterizas en el Proceso de Desarrollo Económico del Paraguay*. Banco Central del Paraguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Asunción
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, (2009). *Censo Agropecuario 2008*. Asunción.
- Pastore C., 1972. *La Lucha por la Tierra en el Paraguay*. Antequera. Montevideo.
- Pecqueur B., 2005. *Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud*. Université Joseph Fourier.
- Saives A. et Lambert A., (2000). « La co-construction de ressources territoriales pour expliquer la diversité des modèles d’ancrage des firmes agroalimentaires », In : INRA, *Recherches pour et sur le développement territorial*, Symposium de Montpellier, 11-12 janvier.
- Santos M., Silveira M. L., (2004). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*, Record. Rio de Janeiro.
- Saquet M., (2007). *Abordagens e Concepções de Território*, Expressão Popular, São Paulo.
- Souchaud, S., (2007). *Geografía de la Migración Brasileña en Paraguay*, ADEPO, UNFPA. Asunción.
- Vázquez F., (2006). *Territorio y Población, Nuevas Dinámicas Regionales en Paraguay*, ADEPO, GTZ, UNFPA, Asunción.
- Veltz P., (1999). *Mundialización, Ciudades y Territorios, La Economía del Archipiélago*. Ariel. Barcelona.

Asimetrías internas: Conclusiones finales

Las reconfiguraciones regionales contemporáneas son el resultado de un conjunto de crecimientos económicos y expansiones de sistemas de producción agrícola y ganadero que hasta hace muy poco tiempo estaba asociado exclusivamente a una zona sub región, el este y a un solo grupo socioeconómico (agricultores empresariales) se ha modificado por la emergencia de nuevas sub regiones y la integración de nuevos actores (ganaderos, agricultores familiares, empresas financieras).

Los nuevos encadenamientos productivos que vinculan a mercados internacionales, empresas multinacionales y agricultores familiares por un lado, y a ganaderos innovadores y agricultores empresariales por otro generan un dinamismo inter regional con efectos positivos sobre la estructura territorial paraguaya. De esta forma, el crecimiento económico ya no se limita a tal o cual sub región, sino que se difunde, expande y permea a varias regiones, intensificando la integración regional, tanto en la porción oriental como en la occidental. Los fuertes vínculos económicos, financieros y tecnológicos entre las regiones, basados sobre una nueva plataforma de infraestructuras viales recomponen y, en cierta medida, logran disminuir las fuertes diferencias en los niveles de desarrollo que existía entre las diferentes sub regiones.

En forma abreviada, se transita de un modelo regional muy desequilibrado y una expansión muy limitada del dinamismo productivo, a un escenario nacional compuesto por diversas sub regiones que revitalizan sus economías bajo mecanismos de integración productiva y comercial.

El crecimiento económico ha aumentado la capacidad de consumo, posibilitando cierta modernización de las zonas rurales por la disponibilidad y acceso continuo de bienes y servicios (electrodomésticos, ropas, educación superior) que hasta hace una década no solo no estaban disponibles, sino que tampoco eran necesarios.

Las ciudades pequeñas e intermedias juegan un rol relevante en las transformaciones económicas de las sub regiones, pues son las plataformas catalizadoras e intermediarias del dinamismo productivo regional y nacional, con la población local y rural. De forma sostenida se trasciende tanto el centralismo de Asunción como ciudad “única” así como el modelo urbano de las ciudades fronterizas (Encarnación y Ciudad del Este) pasando a un esquema urbano que integra y magnifica el crecimiento económico de casi todas las sub regiones del país mediante el dinamismo creciente de varias ciudades intermedias no fronterizas.

En este contexto de rápida expansión de nuevas subregiones, surge la necesidad de impulsar una mayor integración entre las cadenas productivas no solo al interior del territorio nacional, sino también en el marco del comercio internacional. Este hecho permitiría ampliar la capacidad de atracción de recursos internacionales y de

reinversión de los beneficios que son generados. Con ello, el proceso ya iniciado se irá potenciando a medida que se produzca un mayor aprovechamiento de las economías de escala en la producción, y el ensanchamiento de los mercados al estrecharse las relaciones entre países.

Los beneficios de la mayor integración entre las cadenas productivas de distintas regiones pueden ser capturados en forma más eficiente con un acompañamiento estrecho de las políticas públicas, sobre todo aquellas destinadas a reducir las disparidades internas del país, o a acelerar la velocidad de convergencia entre las mismas. La inversión en infraestructura física ha demostrado tener un impacto muy positivo en este sentido, acompañando la necesidad de mejores servicios y la mayor demanda agregada que genera el creciente dinamismo de la producción.

Sin embargo, aun cuando la disponibilidad y calidad de la infraestructura física sea un factor clave para reducir las asimetrías entre regiones, todavía existirá un espacio para la priorización de regiones dentro del espectro de los objetivos de desarrollo, sobre todo de aquellas que poseen mayores dificultades de integración e internalización de los beneficios de la dinámica productiva. Este es un aspecto que debería ser considerado en el diseño de los instrumentos de políticas públicas, atendiendo a las características de cada región en particular.

Política comercial externa



**LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA
DEL PARAGUAY EN EL MERCOSUR.
Desvíos del AEC y Costos de Protección**

Francisco Ruiz Diaz (CADEP)

Alvaro Ons (CINVE)

LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DEL PARAGUAY EN EL MERCOSUR. Desvíos del AEC y costos de Protección

Francisco Ruiz Diaz (CADEP)

Alvaro Ons (CINVE)

RESUMEN

El ingreso de Paraguay al Mercosur marcó un hito en la historia de su política exterior. Luego de varias décadas de priorización de los temas políticos en la agenda internacional, el Mercosur representaba para el país una verdadera oportunidad para lograr su desarrollo. Sin embargo, Paraguay ha encarado la integración al bloque manteniendo las mismas instituciones y el mismo modelo de desarrollo heredados de la dictadura que gobernó al país desde 1954 hasta 1989. La evidencia analizada en el presente trabajo revela además que uno de los pilares del modelo de desarrollo, el comercio de re-exportación, logró penetrar la agenda del bloque a través de un esquema que le permite al país seguir manteniendo niveles arancelarios de importación bajos en relación a lo fijados por la política comercial común del bloque. Este mecanismo sirvió principalmente para sostener la competitividad de los bienes de consumo suntuarios importados desde extrazona y re-exportados al Brasil. Al respecto, esta investigación presenta datos cuantitativos sobre la importancia de este esquema de desvío al AEC, producidos esencialmente a partir de las listas de excepción negociadas en el Mercosur. El resultado de todo esto es que el país siguió manteniendo una gran autonomía en el manejo de su la política comercial arancelaria, situación que es contraria a los objetivos de la Unión Aduanera. Este esquema de eludir los compromisos de la Unión Aduanera no es compatible con los objetivos del Mercosur. En ese contexto, en el mediano plazo, Paraguay deberá encontrar la forma de resolver la falta de compromiso con el Mercosur. Por otro lado, fuera del Mercosur la actividad de re-exportación tampoco podrá continuar existiendo teniendo en cuenta que el mercado objetivo de la re-exportación será siempre el Brasil. La reconversión del modelo de re-exportación en industrias competitivas, es una alternativa factible. En dicho contexto, una alianza con Uruguay, basado en una agenda común que tenga como pilar la defensa de la libre circulación y el acceso a los mercados, podría ser útil para la construcción de una Unión Aduanera con instituciones atractivas a la inversión extranjera directa. En el estudio se plantea una propuesta a fin de fortalecer la cooperación entre las dos economías pequeñas del bloque.

INTRODUCCIÓN

La firma del Tratado de Asunción que creó en 1991 el Mercado Común del Sur (Mercosur) significó una oportunidad para el Paraguay de consolidar su estrategia de crecimiento vía exportaciones. La expectativa del libre acceso a un mercado ampliado motivó el pensamiento que el crecimiento económico sostenible podría ser factible gracias al proyecto de integración, asumiendo que el Mercosur podría ayudar a superar al país las limitaciones propias impuestas por la condición de mediterraneidad y la estrechez del mercado interno.

Pero embarcarse en este tipo de proyecto de integración profunda impone a la vez desafíos que en el caso particular del Mercosur son extremadamente exigentes en términos de cesión de soberanía. Esto hizo que el proceso de implementación y desarrollo de la Política Comercial Común del Mercosur se haya dado en un contexto caracterizado por la resistencia de los países en construir instituciones e instrumentos comunes.

Veinte años después de su creación, los resultados asociados al Mercosur han sido poco satisfactorios. Existen actualmente importantes imperfecciones no solo en las instituciones de la Unión Aduanera sino también en las del Área de Libre Comercio, tales como las restricciones no arancelarias impuestas al comercio intrazona, las cuales restan credibilidad al proyecto de integración.

Sin embargo, a pesar de estos problemas, el Mercosur sigue siendo una de las mejores opciones para que el país pueda articular una estrategia de inserción externa competitiva y lograr así el desarrollo económico de largo plazo. Es por ello que la estrategia del país debería apuntar a fortalecer las instituciones del Mercosur (en particular los de la libre circulación y acceso a mercados) en lugar de autoexcluirse del proyecto de integración.

El Mercosur debe constituir una prioridad en el marco de los objetivos internos. Pero, para alcanzar tales objetivos, los elementos de la agenda interna deberían ser lo suficientemente consistentes con los objetivos del proceso de integración. No es posible esperar resultados positivos de la inserción del país en el bloque cuando la estrategia de crecimiento cuenta con objetivos desalineados en relación a los del proceso de integración.

Entonces, antes de asignar todo el peso de la falla al Mercosur, es necesario hacer una revisión integral del nivel de compromiso y consistencia que la agenda interna ha establecido con el proceso de integración. Si la estrategia de inserción económica internacional no se instala con la debida seriedad, poco o nada es lo que se podría aprovechar de los beneficios ofrecidos por la integración económica y comercial.

A nivel nacional y regional se han desarrollado muchos estudios que analizan las consecuencias negativas de las imperfecciones del Mercosur, pero muy pocos de ellos abordan la cuestión acerca del grado de compatibilidad entre los objetivos de la estrategia interna y los del proceso de integración.

En tal sentido, entender el contexto institucional en el que Paraguay se ha integrado al Mercosur ayudaría a comprender el grado de responsabilidad en relación al pobre resultado alcanzado en el Mercosur. Para dicho efecto se debe contrastar la compatibilidad entre el modelo de desarrollo planteado a nivel interno en el país y el grado de implementación de sus pilares en el ámbito del Mercosur. Este análisis debe abarcar principalmente aquellos factores endógenos (grupos de presión) influyentes en la determinación del modelo de desarrollo y en la dinámica del mismo.

Una revisión histórica muestra que el modelo de desarrollo del país se basa esencialmente en dos pilares: el de la agro-exportación y el de la re-exportación. El primero se inició en los

años sesenta y produjo resultados positivos en términos del nivel de exportaciones pero al mismo tiempo introdujo sesgos importantes en el nivel de concentración de los medios de producción y de la riqueza. Por su parte, la re-exportación se inicia en los años setenta y su contribución al crecimiento del país ha sido casi nula. Esta última se basa en la importación de productos de consumo (asiáticos, europeos y americanos) que ingresan al Paraguay bajo un régimen especial impositivo (Régimen de Turismo) para ser re-exportados posteriormente (en forma de venta interna o de contrabando) al mercado brasileño, principalmente.

La vigencia de la actividad de re-exportación es incompatible en el marco de los objetivos propuestos por el Mercosur. Ante este hecho, en un futuro próximo el país necesariamente tendrá que enfrentar y resolver el dilema de seguir sosteniendo el modelo de re-exportación a costa de la pérdida de credibilidad en el Mercosur o bien mejorar su inserción regional impulsando la reconversión de la actividad de re-exportación en actividades industriales con elevada productividad.

Todas estas consideraciones han motivado la realización del presente estudio. Específicamente se busca determinar las prioridades de la agenda interna y los pilares que componen el modelo de desarrollo del país, el grado de consistencia de las mismas en relación a los objetivos del Mercosur, y los grupos de presión que han influido en ella. El trabajo demuestra que la política comercial externa logró trasladar al Mercosur los componentes de su modelo de desarrollo, en particular el vinculado con la actividad de re-exportación. Esta situación, al ser incompatible con los objetivos del bloque, se produjo en medio de fricciones con los demás socios y demandó un importante esfuerzo negociador con desvíos en temas centrales para el país, tales como la defensa de la libre circulación y del acceso irrestricto a los mercados de la región.

Los estudios nacionales dedicados a analizar el tema bajo la óptica de la consistencia de la agenda interna son muy pocos. El principal estudio corresponde al desarrollado en el año 2006 por Masi, quien analiza la calidad institucional interna y los determinantes domésticos que influyen en la actuación de la política comercial externa del país¹. La presente investigación profundiza los fundamentos analizados por dicho autor, en particular los vinculados al modelo de desarrollo que estuvieron presentes cuando Paraguay decide integrarse al Mercosur, incluyendo además el estudio de los canales a través de los cuales la actividad de re-exportación logra trasladar sus intereses al interior de las instituciones del Mercosur.

La primera parte del documento representa esta Introducción. Por su parte, el segundo capítulo procede a una revisión profunda de las instituciones del modelo de desarrollo del país, verificando si estas son o no compatibles con las aspiraciones y compromisos en el ámbito del Mercosur. En el tercer capítulo se analiza empíricamente el grado en el que el interés de los grupos de presión logró filtrar la agenda del Mercosur. Esto se logra mediante la evaluación cuantitativa de los desvíos entre la Política Comercial Arancelaria Nacional (PCAN) y la Política Comercial Arancelaria Común (PCAC).

El cuarto capítulo presenta los resultados de las simulaciones basadas en un modelo de equilibrio parcial computable donde la PCAN es reemplazada por la PCAC. En la práctica esto se logra a través de la eliminación de las listas de excepción y de los regímenes especiales de importación. En el quinto capítulo se identifican espacios comunes que permitirían a Paraguay y Uruguay fortalecer una mayor coordinación estratégica y potenciar así su participación conjunta en el proceso de integración regional. Por último, en la parte final del documento se presentan algunas reflexiones globales sobre el conjunto de elementos analizados en este documento.

1 Masi (2006). "Paraguay: Los Vaivenes de la Política Comercial Externa en una Economía Abierta". www.cadep.org.py.

Calidad Institucional y Desempeño de la Política Comercial Externa del Paraguay

Francisco Ruiz Díaz

LIBERALIZACIÓN E INCIDENCIA INSTITUCIONAL

La ortodoxia neoclásica sostiene que la liberalización comercial es beneficiosa porque permite la especialización y el aprovechamiento de las ventajas comparativas, con lo cual se produce una asignación eficiente de los factores de producción. En ese contexto, el crecimiento económico es un resultado certero. Además de ello, supone que los beneficios son más significativos cuando la liberalización es emprendida por las economías pequeñas, debido a que estas no tienen posibilidad de crecer por la vía de la expansión doméstica. Sin embargo, los resultados de los procesos de liberalización vienen siendo muy cuestionados en casi todos los países, particularmente en las economías en desarrollo.

En la actualidad muchos especialistas sostienen que los resultados poco alentadores obtenidos de los procesos de liberalización de los años noventa es producto del poco valor que la ortodoxia neoclásica ha asignado al rol de las instituciones internas. En esa línea, Douglas North² sostiene que: “... mientras la teoría neoclásica se enfoca en la operación de los mercados eficientes, son pocos los economistas occidentales que entienden los requisitos institucionales esenciales para la creación de dichos mercados, porque simplemente lo toman por sentado.”

Por su parte, Rodrik (2007) señala que los beneficios de la liberalización son posibles, siempre y cuando se desarrolle bajo determinadas condiciones. Para obtener los beneficios de una mayor liberalización afirma que es necesario contar con mejores instituciones nacionales. A su criterio, las instituciones necesarias para complementar las políticas de apertura liberal no son las mismas para los países ricos que para los pobres. Así, los problemas institucionales sobre los que deberían concentrarse las políticas en los países ricos consiste en mejorar las redes de protección social mientras en los países menos desarrollados la receta debería comprender medidas más diversas, tales como: mejora en la gobernabilidad, reformas de los mercados laborales y financieros, reducción de los niveles de corrupción, entre otros.

Siguiendo con este razonamiento, Trebucq (2010) sostiene que la rápida liberalización en las economías en desarrollo las expone a choques externos y financieros, con efectos amplificados; así como a una mayor inestabilidad como consecuencia de las fuertes fluctuaciones producidas en la cuenta de capital. Además, si no se generan los mecanismos institucionales adecuados, la intensa afluencia de capitales extranjeros podría conducir a la sobrevaluación del tipo de cambio real provocando una pérdida de competitividad en el comercio de mercancías. El citado autor afirma que no todos los países están preparados para afrontar los riesgos que implica la liberalización. Por ello la prioridad debe ser la profundización de la reforma institucional antes que cualquier medida apresurada que pueda afectar la economía.

2 Douglas C. North (2003). Instituciones, ideología y desempeño económico. CATO Institute.

En el caso específico de Paraguay, Borda y Masi (2010) al evaluar las reformas liberalizadoras implementadas en el marco de las recetas del Consenso de Washington, sostienen que las mismas fueron puestas en vigencia bajo un contexto de elevada informalidad en las reglas de mercado y de baja institucionalidad del Estado.

El resultado de esta mayor liberalización comercial fue documentado por Masi y Ruiz Díaz (2007) quienes emplean datos estadísticos de más de diez mil empresas del sector transable del país, y encuentran que las reformas de liberalización comercial en el Paraguay no produjeron el resultado esperado en términos de crecimiento, empleo, producción, y productividad.

En conclusión, se debe tener en cuenta que la liberalización necesariamente debe estar acompañada de reformas institucionales internas a fin de asegurar mejores resultados. Por tal motivo, resulta necesario comenzar el análisis del caso de Paraguay identificando la calidad de sus instituciones, el origen histórico de las mismas, sus determinantes endógenos, los intereses en juego y finalmente, el grado de persistencia ante posibles reformas. En tal sentido, el trabajo de Masi (2006) ofrece una primera aproximación al señalar que las particularidades institucionales de la política comercial son herencias de la dictadura que gobernó el país durante treinta y cinco años.

DETERMINANTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DEL PARAGUAY

Previo a 1954, Paraguay vivía una situación de permanente agitación política. Este escenario facilitó la llegada al poder del dictador Alfredo Stroessner³, cuyo régimen inició un largo periodo de estabilidad de las instituciones políticas, condición mínimamente necesaria para planificar un desarrollo de largo plazo. Aunque Przeworski y Curvale (2007) señalan en relación a dicha hipótesis que las reglas impuestas por los golpes militares no son garantías para lograr el crecimiento económico aún si los gobernantes permanecen en el poder durante mucho tiempo.

En cuanto a la política de inserción internacional del país, Stroessner la manejó personalmente y se encargó de orientarla hacia tres grandes objetivos políticos⁴:

- Relacionamiento amigable con países estratégicos (Argentina, Brasil, Estados Unidos de América y la Comunidad Europea);
- Captación de cooperación internacional mediante el alineamiento a las directrices e intereses de países aliados;
- Defensa internacional de la Doctrina de Seguridad Nacional como sistema social de una *democracia sin comunismo*.

Tal como se desprende de los objetivos defendidos por la dictadura, poco o nada del esfuerzo exterior se ha orientado en todo ese tiempo a la promoción internacional de los intereses económicos o comerciales, tales como las mejores condiciones de acceso a los mercados mundiales y la captación de la inversión extranjera directa.

A nivel interno, el régimen de Stroessner articuló un esquema de represión que se aplicó

3 Militar que gobernó al país de forma continua en el periodo 1954 – 1989.

4 Mora, F. (1993).

a las personas que manifestaban algún tipo de desacuerdo con su régimen. Al mismo tiempo, fijaba un sistema de premios (prebendas) para los civiles, políticos y militares leales a él y a su régimen.

En el ámbito del comercio exterior, por ejemplo, Stroessner asignó el manejo de los controles de fronteras a los miembros de las fuerzas armadas quienes se ubicaron en las regiones fronterizas con mayor movimiento de mercaderías⁵, las cuales adoptaron generalmente la forma de contrabando.

A los civiles comprometidos por su parte se les concedió derechos exclusivos para introducir mercancías importadas bajo un esquema de franquicias fiscales, implementadas a través de los siguientes mecanismos que operaron por fuera del régimen general de importación:

- Régimen de despacho fronterizo.
- Régimen de despacho en tránsito⁶.

El primero de ellos, Régimen de despacho fronterizo, conocido en la actualidad como “Régimen de consumo vecinal fronterizo”, sirvió esencialmente para beneficiar, en general, a los productos de contrabando que provenían desde los países vecinos y que se consumían en el Paraguay, aunque en particular su uso se destacó para fomentar la triangulación de cigarrillos que eran exportados desde el Brasil y que posteriormente, luego de ingresar al Paraguay, se los volvía a re-exportar a dicho país bajo el comercio de contrabando. La lógica de este esquema funcionaba sobre dos tipos de incentivos. Por un lado, al declarar como exportación los operadores brasileños recibían la devolución de los impuestos pagados internamente, luego, en Paraguay, esos productos, al no contar con los sobrecostos impositivos, se volvían competitivos si ingresaban nuevamente (por la vía del contrabando) al Brasil.

Este esquema siguió vigente por mucho tiempo; de hecho también logró *filtrar* la agenda del Mercosur cuando Paraguay incluyó a los “cigarrillos” en el Régimen de Adecuación⁷. Esto fue documentado por Ruiz Díaz (2000) en un estudio que analiza el comercio que se produjo a través de este régimen en los años 1996 y 1999, donde en total se llegó a importar USD 1.008 millones y a recaudar USD 250 millones. En teoría, el Régimen de Adecuación debía ser utilizado con fines defensivos, esto es, brindar protección transitoria a los productos locales frente a los del Mercosur. Sin embargo, el estudio del citado autor revela que el Régimen de Adecuación sirvió esencialmente para *blanquear* las operaciones de triangulación de cigarrillos exportados desde el Brasil al Paraguay. Incluso destaca un hecho paradójico: al tiempo que los cigarrillos se beneficiaban de reducciones impositivos del Régimen de Turismo⁸ (IVA de 7%)

5 Ibidem.

6 El régimen de despacho en tránsito es la base de lo que hoy se conoce como Régimen de Turismo.

7 En 1994 los países del Mercosur redefinieron los objetivos fijados en el Tratado de Asunción. En vez de lograr un Mercado Común para 1995, los países acordaron instalar la Unión Aduanera. Uno de los instrumentos adoptados en ese entonces consistía en que transitoriamente cada país podía cobrar aranceles a la importación de productos de intrazona (Régimen de Adecuación). Estos aranceles tenían por objetivo permitir la adecuación industrial de los socios mientras se transitaba hacia el libre comercio regional. En el caso de Paraguay la lista de productos estaba integrada por 435 ítems, y los aranceles podían aplicarse durante cinco años a partir de 1995.

8 El Régimen de Turismo es un mecanismo especial de liquidación de impositiva que comprende a los aranceles de aduanas, al IVA, al Selectivo al Consumo y al Anticipo a las Ganancias. El mecanismo se aplica a una lista de mercaderías de consumo importadas desde Asia, Europa y Estados Unidos, las cuales, una vez ingresadas al país, son nuevamente re-exportadas principalmente hacia el Brasil, ya sea por la vía de la venta interna a los turistas (compristas) o del contrabando. La base histórica del Régimen de Turismo se inicia en 1972 cuando el Gobierno de Stroessner crea el “régimen de despacho transitorio”. En el año 1979 (Decreto N° 6081/79) la operación de los privados a través del régimen solamente podía realizarse a través de la empresa *Bussines Company* SRL, en ese entonces concesionaria de la Zona Franca Internacional creada por Ley N° 237/71, quien pasó a constituirse en un verdadero monopolio en la operación del régimen.

se lo castigaba con aranceles del Régimen de Adecuación⁹.

De los USD 1.008 millones importados a través del Régimen de Adecuación entre los años 1996 y 1999, se destacan dos hechos importantes:

- El 70% de las importaciones provinieron del Brasil.
- El 85% de lo importado correspondió a una sola partida arancelaria: cigarrillos.

En conclusión, el Régimen de Adecuación que debía emplearse para defender la producción nacional frente a los productos del Mercosur, fue utilizada para favorecer la triangulación de cigarrillos entre exportadores de Brasil y operadores en Paraguay. Los montos recaudados fueron elevados, y dan cuenta que el fisco paraguayo aprovechó eficazmente este mecanismo a efectos de mejorar sus recaudaciones. En 1999 las importaciones por el Régimen de Adecuación cayeron a 53% en relación a 1998, producto de la crisis económica en el vecino país y de las medidas internas que Brasil aplicó con el fin de frenar este tipo de operación.

En cuanto al régimen de despacho en tránsito (creado en 1972)¹⁰, este sentó las bases para desarrollar el modelo de re-exportación y el Estado paraguayo vio en él un potencial esquema de recaudación, aunque al principio no produjo ningún impacto considerable. En 1979 el Ministerio de Hacienda reconoce que el régimen se creó con el objetivo de “*obtener recursos fiscales*” (sic)¹¹, aunque en ese entonces la mayor parte del comercio de re-exportación seguía ingresando al país por la vía del contrabando, explicado por los elevados niveles arancelarios aplicados (22%).

Ya en la era democrática, el mecanismo se conoce como Régimen de Turismo, y fue sufriendo ajustes con el correr del tiempo, aunque la más importante para su sostenimiento fue el iniciado con la vigencia de la Ley 125/91. A partir de ese entonces, el fisco viene ensayando fórmulas para formalizar el comercio (incentivar la inclusión en los registros) y mejorar la recaudación. Un ejemplo del éxito de dicha política se puede percibir cuando las importaciones entre 1988 y 1995 crecieron nominalmente en 300% (pasaron de USD 1.000 millones en 1988 a USD 3.000 millones en 1995), mientras que las recaudaciones aduaneras aumentaron en 1.648%.

Las operaciones desarrolladas bajo la triangulación y el contrabando, jugaron un papel importante para el debilitamiento institucional de la política comercial externa, lo cual produjo a su vez implicancias económicas negativas para el país. La primera de ellas es que la política comercial externa dejó de tener credibilidad debido a que los niveles de protección arancelaria fijados en favor de la industria se neutralizaban por el efecto del contrabando, lo cual hacía que en la práctica Paraguay sea una economía abierta pero con elevada informalidad. La segunda es que la ausencia de reglas claras y previsibles afectó la imagen del país para la atracción de la inversión extranjera.

9 La única explicación a esta inconsistencia sería que los exportadores brasileños necesitaban registrar las salidas de los cigarrillos y su entrada al Paraguay, a efectos de reclamar posteriormente la devolución de los impuestos en el Brasil.

10 Una revisión histórica de la política arancelaria permite ver que hasta antes de 1972 el país contaba con un régimen arancelario único para todas las importaciones (régimen general). Esta situación cambia a partir de 1972 cuando se crean regímenes que permiten tributar aranceles de importación diferenciados. En el caso del régimen de despacho en transitorio, este contemplaba un tratamiento especial para las mercancías de consumo importadas por fuera de la región y que posteriormente eran vendidos a brasileños en Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero. El sistema tenía sustento por la diferencia en los tributos de importación entre Paraguay y Brasil. En ese último país, las importaciones de productos de consumo debían tributar aranceles superiores al 50%, el doble de lo establecido para el régimen de despacho en tránsito.

11 Resolución MH N° 70/77.

En la era democrática, los esfuerzos de la política de inserción internacional mostraron una dinámica diferente, visiblemente concentrada en captar inversión extranjera y en mejorar las condiciones de acceso a mercados para los productos nacionales. En este marco, en 1991, el país fue co-fundador del MERCOSUR, y en 1992, se implementó una reforma arancelaria con impuestos de importación bajos, simples y con poca dispersión. Posteriormente en 1994 Paraguay se incorpora al GATT.

A pesar de estos esfuerzos, Paraguay no ha obtenido resultados importantes en materia de crecimiento, empleo o en el bienestar. La explicación a esto es que el país ha encarado los desafíos internacionales con las mismas instituciones económicas fundadas por la dictadura. La agenda de reformas comerciales se cumplió externamente, no así las reformas que comprenden la institucionalidad interna. Este es un elemento clave para entender los resultados muy pobres que el país ha obtenido de los acuerdos internacionales (Mercosur, OMC, ALADI).

En el campo político no quedan dudas que las instituciones de la era democrática son muy superiores en relación a las instituciones que estuvieron vigentes en la era de la dictadura. Sin embargo, en el caso de las instituciones económicas, se observan rasgos de persistencia, a tal punto que el modelo de desarrollo económico actual del país se basa en los dos grandes pilares promovidos por el stronismo: la agro-exportación y el comercio de re-exportación.

Modelo de desarrollo económico y contexto institucional

En un diagnóstico sobre la estructura productiva Borda (2006) describe al Paraguay como “...una economía fundamentalmente agro-ganadera con escasa diversificación productiva, baja productividad, con grandes niveles de desigualdad social, y escaso desarrollo del mercado y del Estado”. Igual apreciación tienen Richards, y Borda (2007) al describir el país en la era posterior a la dictadura de Stroessner (1954-1989) cuando al inicio de las reformas la economía se caracterizaba por ser una de las más abiertas en la región, con una estructura productiva dependiente de la exportación de productos primarios (principalmente, soja y algodón) y del comercio fronterizo informal¹². Más recientemente, Masi (2010) ratifica esto y señala que el modelo económico vigente en el Paraguay se ha basado históricamente en dos pilares: *i*) producción y exportación de materias primas agrícolas y, *ii*) el comercio fronterizo de triangulación (o re-exportación).

Al realizar una revisión histórica sobre el origen y desarrollo de los dos pilares que gobiernan el modelo económico actual del país, surge como elemento coincidente la influencia del Brasil en el país. Así, en la década de los cincuenta el gobierno de Stroessner, motivado por el Brasil, decide estrechar los lazos políticos, económicos, comerciales y de integración física con dicha nación. Producto de esto, aparecen los dos pilares mencionados anteriormente.

El modelo agroexportador cobra notoriedad en los años noventa aunque el proceso de desarrollo se inició en los años setenta cuando Brasil potenció su política de “marchar hacia el Oeste”, la cual terminó en la constitución de colonias brasileñas en la zona Este del Paraguay (Amambay, Canindeyú y Alto Paraná). Los incentivos que sustentaron este hecho fueron la flexibilidad del Gobierno paraguayo en aceptar flujos migratorios y la disponibilidad de tierras productivas a muy bajo precio con grandes reservas de bosques naturales. Los colonos asentados en esas regiones cambiaron los métodos de producción, desarrollando la agricultura de escala, mecanizada y administrada bajo un enfoque empresarial, sustentada esencialmente en

12 Richards D. y Borda D (2007).

el cultivo de oleaginosas (soja principalmente)¹³. Esas modernas unidades productivas coexisten hoy bajo un equilibrio inestable con pequeñas unidades rurales de baja productividad¹⁴.

Las actividades de re-exportación se inician en los años sesenta cuando el Gobierno paraguayo impulsa la política de “marchar hacia el Este”¹⁵, apoyado económica y financieramente por el Brasil, que tenía como meta el debilitamiento de los lazos históricos de Paraguay con la Argentina¹⁶. La mayor integración física vino acompañada también de una mayor integración comercial de Paraguay con el mercado fronterizo del Brasil.

En cuanto a la incidencia de estos dos pilares sobre el modelo de desarrollo, ambas tuvieron efectos distintos. En el caso de la agro-exportación, la misma ha logrado contribuir en cierto sentido a una mejor dinámica exportadora del país. Por su parte, el comercio de re-exportación, al suponer que el fisco depende de los tributos, genera para la política económica dos tipos problemas comparados al caso de la *trilogía imposible*¹⁷.

El primer caso involucra el triángulo de políticas *fiscal-arancelaria-integración*. Al suponer que los ingresos tributarios dependen del comercio de re-exportación, la política comercial arancelaria deja de estar disponible a los objetivos de la política de integración, entonces el país no puede “negociarla” para honrar sus compromisos en el ámbito de la Unión Aduanera. Esto explica la resistencia de Paraguay por acompañar la implementación de la PCAC del Mercosur.

El segundo caso involucra a su vez el triángulo de políticas *fiscal-arancelaria-industrial*. Igual que el caso anterior, parte del supuesto en el cual el fisco tiene una alta dependencia de los ingresos del comercio de re-exportación, en cuyo caso la política comercial arancelaria se inutiliza para incentivar y acelerar el desarrollo de algunos sectores industriales del país. En la práctica existen ejemplos de este caso, siendo los más importantes el de los textiles, las confecciones y prendas de vestir, la producción de calzados y los balones deportivos.

En relación al primer caso, en cierto sentido el dilema estaría exógenamente resuelto a partir de la aprobación de las Decisiones CMC N° 10/10 “Eliminación del doble cobro del AEC” y CMC N° 56/10 “Programa de consolidación de la Unión Aduanera”. Ambas normativas del Mercosur establecen compromisos para la adopción del AEC desde enero de 2019.

La solución del segundo dilema es mucho más compleja, teniendo en cuenta que los compromisos a nivel del Mercosur obligan a adoptar niveles arancelarios inadecuados para los sec-

13 Datos extraídos del trabajo de Baer, W. y Breuer L. (2004) permiten determinar que en los años de 1970 no existía en el país registro de exportación de soja y en esa época los principales rubros de exportación correspondían a “ganado y productos de la carnes” (27%), “madera y productos de la madera” (20%). A partir de 1975 a las exportaciones de “productos de la carne” (20%) y “productos de la madera” (16%) se suman las “fibras de algodón” (11%), y por primera vez comienza a exportarse “semillas de soja” (10%).

14 Para un mayor detalle del proceso de colonización ver Nickson, A. (1981).

15 “Su decisión (Stroessner) de reorientar la política exterior paraguaya, apartándola de su tradicional preferencia y compromiso con la argentina, para dirigirla hacia una mayor integración económica y estratégica con el Brasil...”. Mora, F. (2009).

16 “...Brasil trató de aumentar su influencia en la región suministrando ayuda a naciones “clientes” (Paraguay, Uruguay, Bolivia) de la Cuenca del Plata.”. Mora, F. (1993).

17 La *trilogía imposible* se sustenta en el modelo de economía abierta de Mundell-Fleming y describe la imposibilidad de pretender, en un contexto de alta movilidad de capitales, manejar simultáneamente la política monetaria y cambiaria. En el caso del comercio de re-exportación, y dada la supuesta dependencia de los ingresos tributarios de las recaudaciones del comercio exterior, si se establece la tributación como objetivo, la política comercial se vuelve endógena. En otras palabras, la alta dependencia de las recaudaciones del comercio exterior imposibilita emplear la política comercial como medio para brindar protección a la industria nacional.

tores productivos del país¹⁸. El impacto de adoptar el AEC del Mercosur (Cuadro 1) se constata cuando al sustituirse el Arancel Nacional Vigente (ANV) por el Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur, los sectores que tendrán mayores niveles de protección serán aquellos cuyos bienes no son fabricados en el país y que además Paraguay los importa desde extrazona con aranceles bajos: *Equipos electrónicos* (177%), *Otras maquinarias y equipos* (136%), *Otros equipos de transportes* (75%), y *Vehículos, automotores y sus partes* (55%).

Cuadro 1: Protección Efectiva en el Tránsito del ANV al AEC (2008)

Sectores del GTAP	TPE		Var. TPE*	% de la Protección original	Part. Generación de VA
	ANV	AEC			
Otras maquinarias y equipo	5,4	12,8	7,3	136%	0,1
Equipo electrónico	3,7	10,1	6,5	177%	0,1
Vehículos automotores y partes	10,9	16,9	6,0	55%	0,0
Otro equipo de transporte	6,1	10,6	4,5	75%	0,0
Manufacturas de metales	14,9	16,4	1,5	10%	0,3
Productos del papel y editoriales	10,9	12,1	1,2	11%	0,5
Metales ferrosos	11,3	11,8	0,6	5%	0,4
Productos químicos, plásticos y del caucho	6,7	7,2	0,5	8%	0,6
Textiles	16,1	16,5	0,4	2%	1,0
Otras manufacturas	18,1	18,4	0,4	2%	0,9
Otros productos alimenticios	12,2	12,5	0,3	2%	0,9
Otros productos minerales	10,2	10,3	0,1	1%	1,8
Otros metales	7,3	7,4	0,1	1%	0,0

Fuente: elaboración propia con datos de Guillén, S. (2010).

(*) La tasa de protección efectiva se calculó con coeficientes de la matriz – insumo producto del GTAP.

Finalmente, ambos dilemas parten de la base en que existe una elevada dependencia de los ingresos tributarios en relación a las recaudaciones por re-exportación (Régimen de Turismo). De hecho, generalmente, cualquier tipo de iniciativa que es anunciada por el Gobierno, ya sea que se oriente a cumplir los compromisos arancelarios en el Mercosur o a mejorar la protección para las industrias nacionales, enfrenta siempre fuertes resistencias de los grupos de interés que operan en el ámbito del comercio de re-exportación, argumentando las consecuencias del impacto tributario.

¹⁸ Cálculos propios con datos de aranceles e importaciones de 2010 revelan que de adoptarse el AEC en sustitución del arancel nacional, el nivel de protección (promedio ponderado) pasaría de 3 a 7 por ciento.

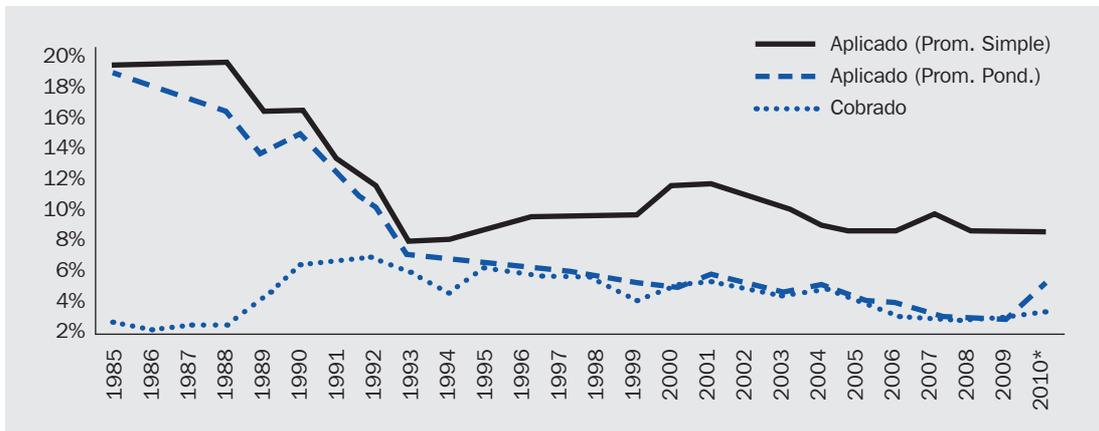
Dependencia tributaria del comercio exterior y de la re-exportación

Una gran parte de los tributos del Paraguay se originan a partir de la entrada de mercaderías al país (Aduanas). Ante dicha realidad, es necesario profundizar en el análisis de la estructura impositiva, en particularmente interesa conocer el grado de incidencia global que tendría el régimen de re-exportación en relación a los ingresos tributarios totales, que en la práctica se instrumenta normativamente a través del Régimen de Turismo.

El objetivo de esta sección es justamente lo descrito en el párrafo anterior. Para dicho efecto, en una primera parte se analiza el comportamiento global histórico de los aranceles, pero posteriormente se revisa con exclusividad el aporte tributario de las re-exportaciones.

Así, en el Gráfico 1 se reportan valores referidos al promedio simple y ponderado del arancel Aplicado (Arancel Nación Más Favorecida) y también al de los niveles efectivamente Cobrados¹⁹. El comportamiento de los mismos revela cuatro periodos distintos en el desempeño de la política comercial arancelaria. El primero comprende los años 1985-1988, el segundo corresponde a 1989-1992, el tercero abarca 1993-2005, y finalmente el cuarto corresponde al periodo 2006-2010. A continuación se analizará cada uno de estos periodos, explicando a su vez los factores determinantes del cambio.

Gráfico 1 – Política Comercial Arancelaria Nacional, desempeño (1985-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Integración (MH), ALADI, BCP y DNA.

(*) El correspondiente al 2010 fue calculado sobre datos preliminares de comercio.

En el primer periodo (1985-1988) se observa que la política comercial arancelaria se caracterizó por niveles arancelarios elevados²⁰ (*ad valorem* de 72% en algunos casos). El promedio simple y ponderado del Arancel Aplicado fue de 19,3% y 17,5%, respectivamente, mientras que el Arancel Cobrado fue casi constante, en torno al 2,6%. La escasa diferencia entre el promedio simple y el ponderado del Aplicado revela poca relevancia de las importaciones ingre-

19 El promedio ponderado del arancel Aplicado se calculó utilizando como ponderador a las importaciones a 8 dígitos de la Nomenclatura Común del Mercosur y a los aranceles Aplicados, vigentes en cada año. El arancel Cobrado se determinó como proporción de las importaciones sujetas del cobro arancelario.

20 El 14 de diciembre de 1984 se aprobó la Ley N° 1.095/84 “Que establece el Arancel de Aduanas” cuyo Artículo 2° limita la facultad del Poder Ejecutivo al establecer que este no podrá fijar aranceles superiores al 30%, condición que se excepciona en el Artículo 10° de la misma Ley al señalarse que el Ejecutivo podrá establecer aranceles de hasta 70%, siempre que respondan a fines económicos y sociales.

sadas al amparo de alguno de los acuerdos preferenciales; mientras que la diferencia entre el Aplicado y el Cobrado puede considerarse como *proxy* de la influencia del comercio informal. En dicho periodo no solo el arancel de importación del régimen general era elevado, sino también la del régimen de despacho transitorio (posteriormente Régimen de Turismo)²¹ cuya tasa (22%) era bastante alta como para esperar que el régimen haya impactado positivamente en un aumento de las recaudaciones del fisco y en la formalización del comercio.

En el segundo periodo de la política comercial arancelaria (1989-1992) se observa una marcada tendencia a la baja por parte del Arancel Aplicado mientras que el Cobrado aumentó de forma significativa a cerca del 6%. Esto se explica a partir de ciertas reformas que se hicieron en esos años las cuales, en cierto sentido, mejoraron la eficiencia de la política comercial. Por ejemplo, en 1989 comenzó a notarse los efectos del Decreto 1.663/88 aprobado en diciembre de 1988 que adopta el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y re-estructura los niveles arancelarios. Además de ello, en 1989 se aprueba el Decreto Ley 20/89 que introduce importantes reformas al régimen de despacho transitorio (sustituye el gravoso “impuesto a la venta” por una “tasa única”)²², decisión que contribuyó a simplificar la liquidación de tributos y facilitó las importaciones a través de este régimen. Luego, en 1991 se aprueba la Ley 125/91 que concede facultades al Poder Ejecutivo para fijar mecanismos especiales de liquidación de impuesto en las importaciones. Es justamente en base a esta última norma que se ha fijado un régimen especial de tributos internos conocido como Régimen de Turismo (IVA entre 1,5% y 2%). En este periodo, las recaudaciones por gravamen aduanero crecieron a una tasa promedio (nominal) de 73%, el mayor en la era democrática²³.

La información para el tercer periodo (1993-2005) incorpora los efectos de la profundización de las reformas económicas introducidas tras el derrocamiento del régimen dictatorial. Una de estas es la integración al Mercosur que obligó al país a dismantelar gradualmente (Programa de Liberalización Comercial) los aranceles de importación a los productos originarios de los países socios del bloque, hecho que se recoge de forma precisa a partir de la brecha entre el promedio del Aplicado simple (9,5%) y el promedio del Aplicado ponderado (5,6%). En 1993 se estableció²⁴ que los bienes del Régimen de Turismo debían pagar en concepto de aranceles de importación 6%, y haciendo uso de las facultades previstas en la Ley 125/91 el Poder Ejecutivo fijó²⁵ en 1995 que los bienes de dicho régimen (Turismo) tributen un IVA de 2%.

Finalmente, el cuarto periodo (2006-2010) muestra un sinceramiento de la PCAN con niveles bajos del arancel Cobrado (3,1%) y del Aplicado ponderado (3,6%). En este periodo el Cobrado alcanzó niveles muy bajos, como en el 2008 cuando fue de apenas 2,8%, o sea, tan solo 0,2% más que el promedio del periodo 1985-1988. Sin embargo, a diferencia del periodo 1985-1988, los bajos niveles de arancel Cobrado en el periodo reciente han impulsado una formalización del comercio exterior, explicado por las actuaciones de la política comercial externa en el Mercosur donde se logró profundizar los mecanismos arancelarios que permitie-

21 El Régimen de Turismo es el mecanismo oficial, articulado por el Gobierno a fin de sostener el modelo de re-exportación.

22 Esto se expresa en el Artículo 8° de la citada Ley, la misma posteriormente fue reglamentada por el Decreto 1383/89 que reduce los tributos internos (Ley 1063/64 impuesto a las ventas) desde el 8% cobrados hasta ese entonces la importación del Régimen de Turismo a una tasa única del 7%.

23 En julio de 1992 se implementa la reforma arancelaria (Dto. 14.003/92), gravando con 3% la importación de “materias primas”, 5% las de “bienes de capital” y 10% “bienes manufacturados”. Por presión del sector privado, en 1992 se estableció que la importación de “materias primas” podía realizarse al 0% (Decreto 14.214/92). Tras la reforma arancelaria de 1992 el 96% del universo pasó a tener aranceles inferiores o iguales al 10%, Ruiz Díaz, F. (2006).

24 Decreto N° 124 del 1 de setiembre de 1993.

25 Decreto N° 7303 del 13 de enero de 1995.

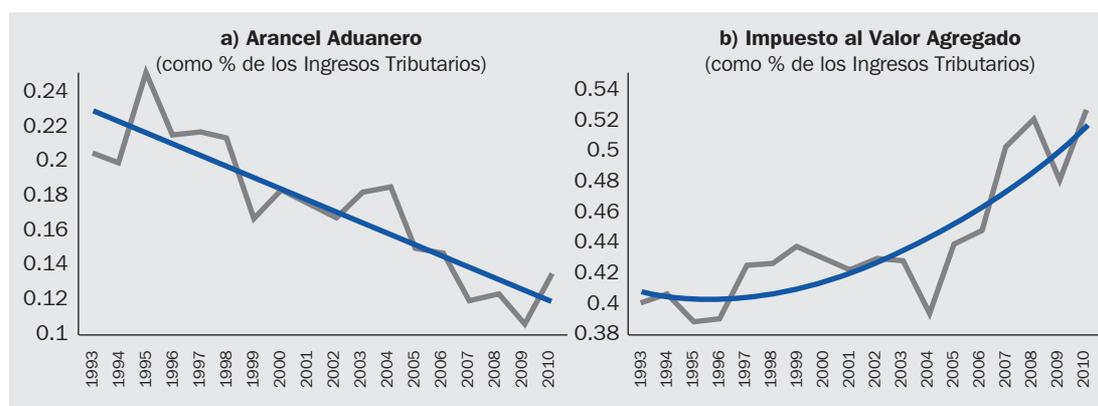
ron al país aplicar tarifas arancelarias bajas para bienes de informática, electrónica, telecomunicaciones y, de consumo. En ese sentido, Cuevas (2007) analiza este hecho y encuentra que en el 2006, año de internalización de importantes normativas aprobadas en el Mercosur, las importaciones originarias de extrazona fueron 96%²⁶ mayores que las del año anterior.

Las reformas en el ámbito de la política comercial arancelaria y de los tributos internos, condujeron a cambios estructurales en el sistema tributario del país. Los Gráficos 2.a y 2.b presentan las recaudaciones del arancel de aduanas y del Impuesto al Valor Agregado (IVA), ambas expresadas como proporción de los ingresos tributarios. En el caso de las recaudaciones aduaneras, los datos revelan una tendencia decreciente en cuanto a su participación relativa frente a los ingresos tributarios totales. Así, en los primeros años de la década de 1990 casi una cuarta parte de los impuestos recaudados provenían de los aranceles de importación, situación que cambia de manera sustancial en el 2010 cuando se llega a tan solo 13% de los ingresos tributarios.

El IVA comienza a aplicarse en 1992 pero no fue sino hasta 1993 que empieza a tener efecto sustancial en las recaudaciones. Se destaca en el gráfico 2.b la tendencia del IVA de aumentar exponencialmente en términos de participación frente a los ingresos tributarios totales. En tal sentido, durante 1993 el IVA representaba el 40% de los ingresos tributarios mientras que en el 2010 se ubicó en el 53%.

La reforma fiscal de 2004²⁷ fue clave para reforzar el rol del IVA como la principal fuente de las recaudaciones. El objetivo inicial de esta reforma era aumentar la presión tributaria en 1,5 puntos del PIB²⁸, meta lograda efectivamente al considerar que de una presión tributaria de 12% en el 2004 se pasó a una de 13,5% en el 2010²⁹.

Gráfico 2.a y 2.b – Impuesto al valor agregado y aranceles de importación



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal (MH) y la DNA.

26 Impacto en la formalización comercial de las normativas del Mercosur.

27 Ley 2421/04 “de Adecuación Fiscal”.

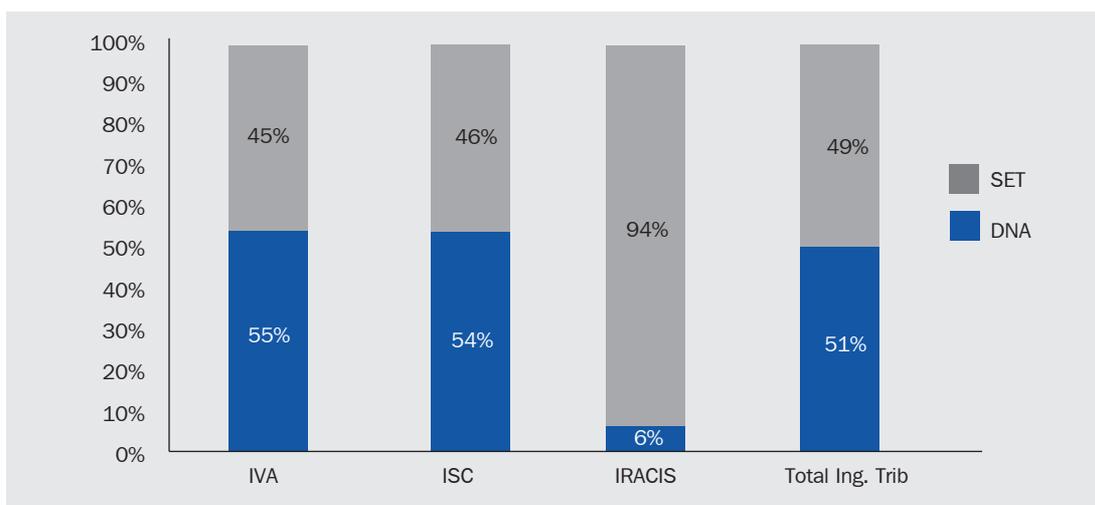
28 Borda, D. (2006).

29 Este mismo efecto de aumento en 1,5 puntos del PIB se obtuvo en el año 2004 respecto al 2003, cuando con la sola introducción de medidas administrativas por parte de las nuevas autoridades del Ministerio de Hacienda, se mejoraron los ingresos tributarios en un 26% en relación a lo recaudado en el año 2002, y como consecuencia de esto, la presión tributaria pasó de 10,3% en el 2003 a 11,9% en el 2004.

La menor dinámica de los aranceles de importación como parte de los ingresos tributarios, tal como pudo observarse, se relaciona de manera inversa con la dinámica que viene adquiriendo el IVA en los tributos totales del país.

Ahora bien, una parte sustancial de las recaudaciones del IVA dependen a su vez del comercio exterior, tal como se puede observar en el Gráfico 3. El promedio del periodo 2003-2010 muestra que el 55% del total del IVA recaudado provino de las importaciones, casi igual condición rige para el impuesto selectivo al consumo (54%) que en ese mismo año representó 17% del total de ingresos tributarios. Finalmente, en términos generales se observa que del total de los ingresos tributarios del país, registrados en el periodo 2003 – 2010, 51% se explica por la recaudación de tributos que se cobran en operaciones relacionadas con el comercio exterior, en este caso, el ingreso de mercadería al territorio nacional.

**Gráfico 3 – Principales Impuestos Según Ámbito de Recaudación
(Promedio del periodo 2003-2010)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal (MH) y de la DNA.

Ahora bien, tal como se ha señalado en la parte introductoria de la presente sección, a nivel del país se instaló el pensamiento de una fuerte dependencia de los ingresos tributarios respecto al comercio de re-exportación (Régimen de Turismo). A fin de verificar esta hipótesis, se ha procedido a determinar en qué proporción podrían los tributos totales del país estar explicados por las recaudaciones del Régimen de Turismo.

Tal como se observa en el Cuadro 2, al sumar todos los ingresos en concepto de tributarios por el Régimen de Turismo (IVA, ISC, Aranceles, Renta), estos alcanzan a representar entre 6% y 8% de los ingresos tributarios totales, contribución no tan marginal, pero tampoco muy significativa en relación a lo que generalmente tiende a anunciar el grupo de interés que opera bajo el Régimen de Turismo y que se beneficia del modelo de re-exportación, e incluso, en ocasiones, los propios importadores del régimen general que tienen intereses distintos pero que suelen coincidir cuando se trata de subas de los aranceles de importación.

Cuadro 2 – Contribución del Régimen de Turismo a las Recaudaciones Totales³⁰
(en millones de dólares)

Impuestos Recaudados	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Gravamen Aduanero (Reg.Turismo)*	28	43	44	49	61	91	71	114
2. Impuesto Selectivo al Consumo (Reg.Turismo)	0	0	1	0	0	0	0	0
3. Impuesto al Valor Agregado (Reg.Turismo)	5	7	11	23	26	36	31	54
4. Impuesto a la Renta (Reg.Turismo)	11	14	13	9	10	14	12	18
5. Total Ingresos por (Reg.Turismo)	44	64	69	81	97	141	115	186
6. Total Ingresos Tributarios	554	805	889	1.102	1.398	1.724	1.860	2.423
7. Reg. Turismo/Total Ing. Tributarios (7 = 5/6 en %)	8%	8%	8%	7%	7%	8%	6%	8%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal (MH) y de la DNA.

Es necesario recordar que la re-exportación o el Régimen de Turismo existe porque desde Paraguay se aplican tributos especiales que incentivan el ingreso al país de las mercaderías provenientes de extrazona, y además, porque en el ámbito del Mercosur el Paraguay ha tenido que negociar mecanismos de desvíos de los aranceles nacionales en relación al Arancel Externo Común.

Finalmente, sostener este esquema heredado de la dictadura ha tenido su costo para el país en este tiempo democrático. En primer lugar, a fin de mantener el modelo de re-exportación, se debió sacrificar parte del esfuerzo exterior para defender ante el Mercosur los mecanismos de excepción al AEC. En segundo lugar, y de manera residual, al dedicar la política comercial externa tanto esfuerzo a sostener el régimen de re-exportación, se ha descuidado el verdadero objetivo de la integración: el desarrollo económico a través del aprovechamiento de las ventajas comparativas. Esto será posible únicamente si se implementa y defiende ante el Mercosur el respeto por la libre circulación de mercancías y el efectivo acceso preferencial a los mercados.

30 Para los años 2003 – 2005 no fue posible obtener información sobre recaudaciones de gravamen aduanero, en cuyo caso se procedió a estimarlos. En ese sentido, se ha podido observar que los gravámenes aduaneros por concepto de Régimen de Turismo generalmente representan un tercio del total recaudado en concepto de aranceles a la importación.

Desvíos del AEC: Teoría y Situación del Paraguay

Álvaro Ons
Francisco Ruiz Díaz

A partir de la adopción de la PCAC en el MERCOSUR, uno de los objetivos principales de las economías pequeñas del bloque ha sido el de mantener y eventualmente ampliar los márgenes de flexibilidad respecto de la aplicación del AEC, en tanto este refleja fundamentalmente los intereses productivos del socio mayor. En efecto, la estructura del AEC es muy parecida a la estructura de la protección nominal de Brasil al momento en que el AEC fue negociado.

En esta sección se analiza el modo en que el Paraguay ha implementado los desvíos respecto del AEC, lo que quiere decir que se estará considerando su política comercial autónoma, ya que se trata del espacio de decisión nacional que mantiene en materia de política comercial arancelaria. Esto requiere estudiar las excepciones al AEC y los Regímenes Especiales de Importación (REI) y los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) no armonizados. Los dos primeros constituyen temas de negociación permanente en el MERCOSUR y reflejan los diferentes intereses productivos de cada uno de los países miembros del bloque.

Previo al análisis empírico se desarrolla un marco teórico para explicar los impactos de los desvíos respecto del AEC sobre los precios, el consumo, la producción y el comercio. A estos efectos, dicho marco analítico se ajusta a la medida de un proceso de integración económica con las características actuales del MERCOSUR, es decir, la coexistencia de un AEC junto con distintos tipos de instrumentos de desvío que hacen necesario un régimen de origen para el comercio preferencial intrazona.

La teoría de los desvíos del AEC

Los desvíos respecto de la política arancelaria común ocurren cuando, en una operación de importación desde fuera del bloque, el arancel efectivamente cobrado es distinto del AEC correspondiente. En el MERCOSUR, los principales instrumentos que dan lugar a este tipo de situaciones son las listas de excepciones al AEC (nacionales y sectoriales), los REI no armonizados, los ACP no armonizados y las medidas de defensa comercial aplicadas individualmente.

Las excepciones consisten en el establecimiento de un arancel Nación Más Favorecida (NMF) diferente del AEC y pueden implicar desvíos hacia arriba o hacia abajo. Las primeras buscan incrementar la protección a los productores del país que las implementa, mientras que las segundas suelen perseguir objetivos similares a los REI. Precisamente, los REI habilitan una exoneración total o parcial de los impuestos a la importación para una cierta categoría de comercio, correspondiente a cierto agente importador (exoneración subjetiva) y/o cierto sector de actividad promovido por el régimen (exoneración objetiva). A diferencia de un REI, una excepción al AEC alcanza a la totalidad de los consumidores/importadores del producto en el país que la aplica. Por su parte, los ACP no armonizados implican una exoneración total o par-

cial del AEC para las importaciones provenientes del país, o grupo de países, con el cual uno de los miembros del bloque ha establecido un acuerdo comercial de preferencias.

Estos instrumentos tienen por objeto afectar a productores y/o consumidores en un miembro particular, y por lo tanto, pueden entrar en contradicción con la libre circulación de bienes al interior de la zona, requiriendo la implementación de un sistema de reglas de origen y estimulando la aplicación de otras Restricciones No Arancelarias (RNA) en el intercambio regional.

En el caso de los desvíos hacia abajo, son los demás miembros del bloque - los que siguen cobrando el AEC - quienes tienen el incentivo para establecer dichas barreras en el comercio intrarregional, de forma a evitar la triangulación a través del socio que cobra un arancel menor. Por el contrario, cuando el desvío es hacia arriba, es el país que aplica un arancel más elevado que el AEC, el interesado en restringir el libre comercio intrazona, en el intento de maximizar la sustitución de importaciones y minimizar el desvío de comercio. En definitiva, existe necesariamente un vínculo entre la libre circulación de bienes y el cumplimiento de una política comercial común. En otras palabras, las flexibilidades respecto del AEC tienen un costo implícito en términos de condiciones de acceso a mercados intra-bloque.

Es importante entender los efectos de los desvíos respecto del AEC sobre los precios, el consumo, la producción y el comercio. En particular, interesa determinar bajo qué condiciones estos desvíos implican una alteración en el nivel de protección que el AEC proporciona a los productores regionales. Esto permitirá también identificar potenciales interacciones entre los desvíos y la aplicación de restricciones en el comercio intrazona.

En el Anexo I se desarrolla un marco analítico para explicar los efectos de los desvíos respecto del AEC implementados por alguno de los países participantes en un proceso de integración económica con las características actuales del MERCOSUR. Esto es, se considera una situación en la cual, si bien se acordó un AEC, persisten excepciones al AEC, y REI y ACP no armonizados, que determinan la necesidad de un sistema de reglas de origen para impedir la triangulación³¹. Entonces, no se puede aplicar directamente ni la teoría de las Uniones Aduaneras (UA) ni la de las zonas de libre comercio (ZLC), sino que debe construirse un marco que incorpore aspectos de ambas.

Tanto una excepción al AEC como un REI o un ACP no armonizados, introducen un arancel a las importaciones diferente al AEC, que aplica sólo a una parte de los consumidores del bloque: los importadores del país que implementó la excepción; los beneficiarios del REI; o los importadores del país que tiene el acuerdo. Esto es, si alguno de los miembros implementa una excepción al AEC, un REI o un ACP, resulta que se pueden distinguir en la región dos tipos de consumidores/importadores del producto o los productos alcanzados:

Los que pueden importar desde extrazona pagando el arancel alto: el AEC en caso de que se implemente un REI o un ACP, o el arancel de excepción en caso de que se implemente una excepción hacia arriba.

Los que pueden importar desde extrazona pagando el arancel bajo: el arancel correspondiente al REI o a una excepción hacia abajo, o el AEC en caso de que se implemente una excepción hacia arriba.

31 En tanto Paraguay prácticamente no ha aplicado medidas de defensa comercial (derechos antidumping, derechos compensatorios de subvenciones o salvaguardias), este instrumento no será considerado explícitamente en el desarrollo de la teoría de los desvíos del AEC.

La clave para la determinación de los efectos de la introducción de un REI, un ACP o una excepción para un bien determinado, radica en la comparación entre la oferta total de la región y la demanda de los consumidores regionales que pueden importar pagando el arancel alto.

En el caso de un desvío hacia abajo, el nivel de protección a los productores regionales disminuye cuando la oferta total de la región es mayor que la demanda de los consumidores que no pueden beneficiarse de dicho desvío (los que deben seguir pagando el AEC). Por el contrario, si la oferta regional es menor que dicha demanda, o lo que es lo mismo, la implementación del desvío no permite eliminar totalmente las importaciones desde extrazona que pagan el AEC, los sustitutos de importaciones domésticos mantienen el nivel de protección otorgado por el AEC. En este último caso, un desvío hacia abajo resulta en una ganancia de bienestar, sin afectar el nivel de protección, en la medida que disminuye la distorsión en el consumo asociada a un arancel.

Tal como se señala en la literatura, un arancel a las importaciones es equivalente a un impuesto al consumo y un subsidio a la producción de la misma magnitud (Vousden, 1990). Cuando se aplica un arancel, los consumidores pagan el impuesto, los productores perciben el equivalente a un subsidio - vía el precio doméstico incrementado - y se recauda un ingreso adicional (estrictamente igual a la recaudación del arancel a las importaciones)³². Es decir, un impuesto a las importaciones implica una distorsión excesiva para lograr mantener un cierto objetivo de producción. Si se puede reducir la recaudación de este impuesto, a través de una discriminación de la alícuota entre demandantes, y seguir manteniendo el mismo precio al productor, entonces, esta opción será mejor que cobrar un arancel único. Es quizás por este motivo que los países o bloques con estructuras muy proteccionistas son al mismo tiempo los que aplican regímenes especiales de comercio que permiten exonerar parte del arancel y reducir por esta vía las distorsiones en el consumo. En el límite, introducir un arancel a las importaciones, junto con un REI que deje unas importaciones marginalmente pequeñas fuera del mismo, es equivalente a implementar un subsidio a la producción.

Considerando estos resultados a la luz de eventuales asimetrías de tamaño económico entre los países que se integran, puede concluirse que cuanto más pequeño es el país que implementa el desvío hacia abajo, en relación con el tamaño del bloque en su conjunto, es más probable que no se genere un perjuicio a los productores regionales en virtud que la protección no se ve alterada. Este sería seguramente el caso de los desvíos implementados por el Paraguay en el ámbito del MERCOSUR.

En el Anexo I se profundiza el estudio de la operativa, los efectos y las motivaciones de los desvíos hacia abajo, a partir de la construcción de un caso teórico particular que tiene un correlato claro en la experiencia del Paraguay en el proceso de integración del MERCOSUR. Es decir, un país de pequeño tamaño económico y relativamente más abierto que sus socios de mayor tamaño, para el que la política arancelaria común implica en general niveles arancelarios superiores a los aplicados antes del acuerdo. Este ejemplo muestra cómo la posibilidad de implementar desvíos hacia abajo respecto del AEC, permite al miembro del bloque que importa desde la región bienes producidos de forma más ineficiente que en el resto del mundo, reducir (y en el límite, anular) el costo de este desvío de comercio, aún sin modificar el nivel de protección en la zona.

En el caso de un desvío hacia arriba para un cierto bien, interesa destacar aquella situación en la que los productores de la región pueden satisfacer la totalidad de la demanda de ese

32 Ver Vousden (1990), Capítulo II, la sección "Tariffs and non-economic objectives", páginas 32 y 33, y la Figura 2.5.

producto en el país que implementa el desvío, al nivel de precios inicial. En consecuencia, el desvío hacia arriba no logra incrementar la protección a los productores de dicho país, por lo que la adopción del mismo no tendría sentido. Este resultado sugiere que si un país aplica un arancel de excepción por encima del AEC, y los productores de la zona son capaces de satisfacer la totalidad de su demanda al nivel de precios inicial, entonces, cabe esperar el establecimiento de barreras al comercio intrazona. Existe evidencia empírica clara en favor de este punto. En el MERCOSUR pueden identificarse casos en los que hay un arancel superior al AEC acompañado de RNA que limitan el comercio intra-regional. Una de las situaciones más representativas es la de las importaciones de leche en polvo de Brasil, que aplica un arancel nacional superior al AEC, que ha estado acompañado, en primera instancia, de acuerdos de precios resultantes de procedimientos anti-dumping a empresas argentinas y uruguayas, y más recientemente, de licencias de importación no automáticas.

Descripción general de los desvíos respecto a la política arancelaria común

El desvío respecto de la política arancelaria común, entendido como un arancel efectivamente Cobrado (COB) distinto del AEC respectivo, puede descomponerse como la suma de la diferencia entre el AEC y el arancel Aplicado (APL), y la diferencia entre el arancel Aplicado y el Cobrado:

$$(t_i^{AEC} - t_i^{COB}) = (t_i^{AEC} - t_i^{APL}) + (t_i^{APL} - t_i^{COB})$$

El arancel Aplicado es el arancel NMF³³. Entonces, la diferencia entre el AEC y el arancel Aplicado se explica por la existencia de distintos tipos de excepciones al AEC; mientras que la diferencia entre el arancel Aplicado y el Cobrado se explica por las exoneraciones resultantes de los REI y los ACP no armonizados, cuando el arancel Cobrado es menor al Aplicado, y de las medidas de defensa comercial no comunitarias, cuando el arancel Cobrado es mayor al Aplicado. Cabe aclarar que el concepto de AEC que se está empleando es asimilable al de política arancelaria común, esto es, se considera el AEC propiamente dicho, o cuando corresponda, el arancel residual resultante de la aplicación de preferencias comerciales o REI comunes.

El Cuadro 3 presenta una primera aproximación a la política comercial arancelaria del Paraguay, a partir del cómputo de los niveles promedio de los distintos tipos de aranceles (AEC, Aplicado y Cobrado) a lo largo de los últimos veinte años. También se informa la evolución de la participación del MERCOSUR en las importaciones totales, a efectos de tener presente el tamaño relativo del ámbito en el que operan los desvíos del AEC (las importaciones originarias de extrazona).

33 El concepto empleado de arancel NMF incluye también otros recargos adicionales que pudieran aplicarse, siempre y cuando tengan la naturaleza de un derecho a la importación y se establezcan sobre una base NMF.

Cuadro 3 - Desempeño de la Política Comercial Arancelaria
Aranceles promedio y orientación regional de las importaciones (en %)

Categorías de aranceles	1990 - 1992	1993 - 1994	1995 - 2005	2006 - 2010
AEC promedio aritmético	n.e.v	n.e.v	11.4%	11.2%
Arancel aplicado /1	12.4%	6.8%	5.4%	3.6%
Arancel cobrado /2	6.6%	5.4%	5.1%	3.1%
Import. Mercosur / Import Total	33.4%	40.4%	51.9%	41.5%

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA.

/1 Promedio ponderado por importaciones de extrazona

/2 Recaudaciones aduaneras por cobro del arancel/Importaciones totales de extrazona

Este análisis general y muy simple permite obtener algunos resultados importantes. En primer lugar, desde la implementación del AEC en 1995, se observa una brecha significativa entre el AEC negociado en la Unión Aduanera y el arancel efectivamente Cobrado por el Paraguay. La brecha entre el AEC y el arancel Cobrado se ha ampliado, de 6,3% en el período 1995-2005 a 8,1% en el período 2006-2010.

En segundo lugar, se observa que en el último quinquenio la participación de las importaciones originarias del MERCOSUR en las importaciones totales ha declinado significativamente (unos diez puntos porcentuales respecto de la década previa). En contrapartida, esto implica que las importaciones desde terceros países han incrementado su peso relativo, y por lo tanto, es razonable pensar que la posibilidad de fijar niveles arancelarios de manera autónoma es una cuestión cada vez más valorada por Paraguay. En efecto, la magnitud de la brecha junto con la extensión de su ámbito de aplicación sugiere que las presiones en el MERCOSUR para converger hacia el AEC enfrentarán una fuerte resistencia de parte de los negociadores del país.

Por último, se observa que el arancel Aplicado y el arancel Cobrado son muy similares en todos los períodos considerados. Esto significa que los desvíos del AEC se originan fundamentalmente en la existencia de excepciones hacia abajo y no en la operación de REI o ACP no armonizados. Puede conjeturarse que las excepciones al AEC proporcionan márgenes de acción unilateral suficientes, que han determinado la poca utilización de los REI nacionales, aun cuando estos pudieran estar disponibles.

Dadas las categorías de aranceles propuestas, es posible identificar nueve situaciones según la relación entre los tres tipos de aranceles considerados, que se representan en cada uno de los paneles del Cuadro 4. En las filas se consideran las tres relaciones posibles entre el AEC y el arancel Aplicado, mientras que las columnas hacen lo propio con las relaciones posibles entre el arancel Aplicado y el Cobrado. En uno solo de estos paneles se cumple con la política arancelaria común (AEC = COB), en tanto que en los otros ocho se verifica algún tipo de desvío. Tal como lo prevé el cuadro, es factible que en una misma operación de importación intervenga más de un instrumento de desvío, que es precisamente lo que ocurre en cada una de las esquinas. En efecto, por ejemplo, nada impide que teniendo un arancel de excepción no nulo, se aplique algún tipo de exoneración sobre el mismo, o que una medida de defensa comercial se sume a un arancel distinto del AEC.

En el caso particular de los países del MERCOSUR, la brecha entre el AEC y el arancel Aplicado surge de las listas de excepciones sectoriales de Bienes de Capital (BK) y Bienes

de Informática y Telecomunicaciones (BIT), y de las Listas Nacionales de Excepción al AEC (LNE). Con mucha menor frecuencia, resultan también aranceles Aplicados distintos al AEC como consecuencia de la introducción de algún tipo de recargo adicional, que en algunos casos, tiene la forma de derechos específicos. Por su parte, la brecha entre el arancel Aplicado y el Cobrado surge de preferencias comerciales a terceros diferentes a las otorgadas por otros miembros, de los REI nacionales y de las medidas de defensa comercial unilaterales.

A partir del esquema analítico presentado, el Cuadro 5 permite avanzar en la caracterización de los desvíos del AEC implementados por el Paraguay. Se consideraron datos de importaciones desde extrazona y de política comercial arancelaria correspondiente al año 2008. Los cálculos fueron realizados a nivel de operación de importación, por lo que fue posible distinguir para cada ítem de la nomenclatura las importaciones que cumplieron con la política arancelaria común y las que no³⁴. No se incluyeron las importaciones correspondientes a los sectores azucarero y automotor, ya que esos aún no fueron *mercosurizados*. Tampoco se consideró la primera columna del Cuadro 4, aquella que corresponde a un arancel Cobrado mayor al Aplicado, ya que el Paraguay no ha hecho prácticamente uso de los instrumentos de defensa comercial (en principio, no deberían existir operaciones en que el arancel Cobrado sea superior al Aplicado).

El Cuadro 5 informa, para los distintos tipos de bienes importados, según las condiciones arancelarias correspondientes a cada panel, los promedios ponderados del AEC, el arancel Aplicado y el arancel Cobrado, junto con el valor en aduana respectivo³⁵.

Poco más de un cuarto de las importaciones originarias de extrazona cumple con la política arancelaria común (USD 1.172 millones en USD 4.537 millones). A su vez, cerca de dos tercios de tales importaciones que pagaron el AEC corresponden a Combustibles y lubricantes, cuyo AEC es nulo o muy reducido (USD 726 millones en USD 1.172 millones). En el tercio restante se destacan los Bienes intermedios y los Bienes de consumo (con unos USD 150 millones en cada caso).

Aproximadamente cerca del 70% de las importaciones originarias de extrazona se realiza a través de excepciones al AEC hacia abajo, tal como surge de los valores presentados en la primera fila del Cuadro 5 (USD 3.180 millones en USD 4.537 millones). Cerca de la mitad de esas importaciones con aranceles Aplicados inferiores al AEC corresponde a Bienes de capital (USD 1.540 millones en USD 3.180 millones), seguidos por los Bienes de consumo con el 30% (USD 940 millones), los Bienes intermedios con el 13% (USD 421 millones) y las Piezas y accesorios para bienes de capital con cerca del 9% (USD 279 millones). La brecha promedio entre el AEC y el arancel Aplicado es de unos 13 puntos porcentuales para los Bienes de capital, de unos 12 puntos para los Bienes de Consumo y las Piezas y accesorios para bienes de capital, y de unos 8 puntos para los Bienes intermedios.

Por su parte, las importaciones originarias de extrazona canalizadas a través de REI no alcanzan el 10% (USD 427 millones en USD 4.537 millones). Más del 70% de esas importa-

34 En el caso de los ACP se distinguen tres situaciones en cuanto a qué se considera como PCAC a efectos de completar el Cuadro 5 cuando se trata de un ACP del Paraguay, la PCAC es el AEC fijado a la posición arancelaria de que se trate. Cuando se trata de un ACP del MERCOSUR y todos los miembros conceden la misma preferencia, la PCAC es el arancel preferencial de esa posición. Cuando se trata de un ACP del MERCOSUR y no se otorga una preferencia común, se adopta arbitrariamente como política arancelaria común, el arancel preferencial acordado por Brasil.

35 La clasificación de tipo de bien ha sido elaborada en base a criterios técnicos, por lo que los bienes de capital no necesariamente coinciden con la lista de BK negociada en el MERCOSUR, en este sentido, los resultados pueden diferir según se utilice una u otra clasificación. Específicamente, el concepto de bienes de capital es bastante más amplio que el de BK, ya que incluye buena parte de los productos clasificados como BIT así como otros que no están incluidos en la lista de BK (esto explica las divergencias entre las importaciones de bienes de capital y de BK).

ciones con arancel Cobrado inferior al Aplicado corresponde a Bienes de consumo (USD 302 millones en USD 427 millones), seguidos por los Bienes intermedios con cerca del 20% (USD 81 millones). A su vez, sólo en un 5% de las importaciones de extrazona operan simultáneamente excepciones al AEC hacia abajo y REI (USD 242 millones en USD 4.537 millones).

Por último, son insignificantes en términos de importaciones aquellas situaciones en que el arancel Aplicado es superior al AEC (el 1% del valor importado de extrazona).

Los resultados de la caracterización general de los desvíos del AEC sugieren la necesidad de un análisis más detallado, fundamentalmente, en relación con las distintas Listas de excepciones al AEC (sectoriales y nacionales).

Cuadro 4 - Cumplimiento y Desvíos de la Política Arancelaria Común

	APL < COB	APL = COB	APL > COB
AEC > APL	Excepción al AEC (hacia abajo) + Medida de Defensa Comercial	Excepción al AEC (hacia abajo) <i>Listas sectoriales (BK y BIT) y LNE</i>	Excepción al AEC (hacia abajo) + Exoneración
AEC = APL	Medida de Defensa Comercial Derechos antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias	Cumplimiento de la Política Arancelaria Común	Exoneración <i>ACP y REI no armonizados</i>
AEC < APL	Excepción al AEC (hacia arriba) + Medida de Defensa Comercial	Excepción al AEC (hacia arriba) <i>LNE, Recargos Adicionales</i>	Excepción al AEC (hacia arriba) + Exoneración

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5 – Cumplimiento y Desvíos de la Política Arancelaria Común: situación del Paraguay
Según tipo de bien importado

	APL = COB					APL > COB					Total IMP
	AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles USD	AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles USD	Total IMP		
AEC < APL											
Bienes de Capital	13,9	1,1	1,1	1.537.650	14,0	5,9	0,4	2.328	1.539.978		
Bienes Intermedios	16,2	8,3	8,3	399.271	22,4	15,2	0,9	21.886	421.157		
Combustibles y Lubricantes	14,0	11,0	11,0	2	-	-	-	0	2		
Piezas y accesorios p/ B de Cap	12,8	1,1	1,2	268.279	11,5	4,2	0,3	10.723	279.002		
Bienes de consumo	25,8	13,6	13,6	732.881	32,2	19,0	12,3	207.414	940.294		
Resto	-	-	-	0	-	-	-	0	0		
<i>Sub total</i>	15,9	4,6	4,7	2.938.083	25,0	15,1	5,8	242.350	3.180.433		
AEC = APL											
Bienes de Capital	6,0	6,0	6,0	86.325	13,3	13,3	5,5	6.474	92.799		
Bienes Intermedios	8,6	8,6	8,6	159.024	7,6	7,6	0,4	58.955	271.979		
Combustibles y Lubricantes	1,2	1,2	1,2	725.996	6,7	6,7	3,3	16.865	742.861		
Piezas y accesorios p/ B de Cap	9,1	9,1	9,1	46.887	14,2	14,2	3,9	7.381	54.268		
Bienes de consumo	12,6	12,6	12,6	149.251	12,4	12,4	2,6	95.138	244.389		
Resto	12,5	12,5	12,5	4.479	-	-	-	0	4.479		
<i>Sub total</i>	9,1	9,1	9,1	1.171.962	8,8	8,8	0,9	184.813	1.356.775		
AEC > APL											
Bienes de Capital	-	-	-	0	-	-	-	0	0		
Bienes Intermedios	-	-	-	0	-	-	-	0	0		
Combustibles y Lubricantes	-	-	-	0	-	-	-	0	0		
Piezas y accesorios p/ B de Cap	0,0	2,0	2,0	23	-	-	-	0	23		
Bienes de consumo	-	-	-	0	10,0	25,0	2,0	35	35		
Resto	-	-	-	0	-	-	-	0	0		
<i>Sub total</i>	0,0	2,0	2,0	23	8,3	21,2	1,7	35	58		
Total IMP (miles USD)	-	-	-	4.110.067	-	-	-	427.198	4.537.266		

Fuente: elaboración propia con datos de comercio y recaudación de la DNA y de aranceles de la Dirección de Integración del MH.

Las listas de excepciones al AEC

Las posibilidades actuales para el Paraguay de aplicar un arancel nacional diferente del AEC resultan de cinco listas de excepciones autorizadas en el MERCOSUR: dos listas sectoriales (BK y BIT) y tres listas nacionales (una de 399 ítems arancelarios o posiciones, otra de 150 y otra de 100). Estas excepciones han sido acordadas con carácter transitorio, en diferentes momentos, pero han sido objeto de prórrogas sistemáticas que han mantenido su vigencia.

A principios de 1994, los Presidentes del MERCOSUR oficializaron que a partir del 1 de enero de 1995 se establecería una Unión Aduanera, en lugar del Mercado Común previsto originalmente en el Tratado de Asunción. El AEC ya estaba siendo negociado. Paraguay y Uruguay apoyaban en general aranceles reducidos. Por su parte, Argentina buscaba establecer alícuotas más elevadas para los bienes manufacturados, a excepción de los bienes de capital y los de alta tecnología. Finalmente, Brasil pretendía aranceles más elevados para la industria en general.

Dadas las diferencias de tamaño económico y de estructura productiva entre los países miembros, y los intereses resultantes en términos de los niveles de protección nominal preferidos, sólo fue posible acordar un AEC a partir de la introducción de mecanismos de transición que habilitaban desvíos respecto de los niveles negociados. Estos mecanismos consistieron en las listas de excepciones sectoriales y nacionales.

En el caso de las listas sectoriales, se consideró una clasificación de los bienes involucrados de modo de diferenciar los de alta tecnología (informática, telecomunicaciones), respecto de los bienes de capital más tradicionales, como vehículos pesados y maquinaria agrícola. Para las posiciones incluidas en las listas de BK y BIT debía implementarse un proceso de convergencia lineal y automático al AEC, que en el caso del Paraguay, debía quedar completado a partir del 1 de enero de 2006. Por su parte, en cuanto a las listas nacionales, Paraguay podía incluir hasta 399 posiciones en su lista, cuyos aranceles nacionales debían converger al AEC, a través de un proceso lineal y automático, a partir de la fecha mencionada.

La aprobación del AEC, aún con las excepciones necesarias para reconciliar intereses nacionales muy diversos, contribuyó a la expectativa de una rápida implementación de una política comercial común en el MERCOSUR. Sin embargo, esto no ocurrió, y en la actualidad se mantienen las listas de excepciones, sin obligación de convergencia progresiva durante el período autorizado. Asimismo, Paraguay extendió sus márgenes de flexibilidad en materia de política arancelaria con la ampliación por dos veces de su lista nacional de excepciones: en 100 nuevas posiciones a fines de 2000 y en otras 150 a fines de 2003.

A partir de las Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR en diciembre de 2010, Paraguay está actualmente autorizado a:

- mantener una Lista Nacional de Excepciones al AEC de hasta 649 posiciones (399+100+150) hasta el 31 de diciembre de 2019;
- mantener el régimen nacional de importación de bienes de capital vigente hasta el 31 de diciembre de 2012, incluyendo la aplicación de las alícuotas de 0% y 6% a bienes de capital originarios de extrazona, siempre que estén clasificados como tales en la Nomenclatura Común del MERCOSUR;
- aplicar una alícuota de 2% a las importaciones de bienes de capital originarios de extrazona hasta el 31 de diciembre de 2019;

- aplicar una alícuota de 2% a las importaciones de bienes de informática y telecomunicaciones de extrazona hasta el 31 de diciembre de 2019 (o del 0% para los BIT que consten en listas presentadas en el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR).

Con vistas a una evaluación de la política comercial arancelaria del Paraguay, debe tenerse presente la diferente naturaleza de las listas sectoriales y nacionales, en términos de los márgenes de autonomía de política implícitos en cada caso. Por un lado, las listas sectoriales de BK y BIT están dadas en cuanto a las posiciones arancelarias que las componen (han sido el resultado de una negociación intra-MERCOSUR). La decisión de Paraguay consiste en hacer uso o no de la flexibilidad otorgada, y en caso de hacerlo, supone aplicar niveles arancelarios determinados (0%, 2% o 6%, según el caso). Por su parte, en las LNE es el correspondiente país miembro quien define las posiciones que las integran, al tiempo que puede aplicar cualquier nivel arancelario siempre que respete los compromisos asumidos en la OMC.

El Cuadro 6 informa, para cada una de las cinco listas de excepciones, los niveles promedio del AEC, del arancel Aplicado y del arancel Cobrado, así como el valor de las importaciones totales y de las importaciones de extrazona canalizadas. Si bien las tres LNE fueron recientemente unificadas en una sola, en la medida que fueron definidas en distintos momentos, se las sigue considerando separadamente a efectos de identificar eventuales diferencias en su construcción y sus efectos.

Cuadro 6 – Excepciones al AEC: situación del Paraguay
Según instrumento de desvío (año 2008)

	Promedio aritmético AEC (%)	Promedio AEC ² (%)	Promedio APL ² (%)	Promedio COB ³ (%)	Import. Totales (mil. USD)	Import. Extrazona (mil. USD)
Lista BK ¹	13,86	13,96	0,21	0,21	959.539	273.921
Lista BIT ¹	11,68	13,67	0,48	0,45	1.209.792	1.188.446
LNE 399 posiciones ¹	15,57	16,95	11,45	9,71	938.876	572.292
LNE 100 posiciones ¹	22,72	19,92	2,50	2,50	1.173.379	1.104.441
LNE 150 posiciones ¹	10,31	13,26	0	0	748.040	287.475
Total comercio bajo excepciones al AEC					5.029.626	3.436.575

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA y la Dirección de Integración del MH.

/1 Sólo se consideran las posiciones de la Lista para las que el arancel Aplicado es diferente al AEC

/2 Promedio ponderado por importaciones de extrazona

/3 Recaudaciones aduaneras por cobro del arancel/Importaciones totales de extrazona

Se entiende que el nivel de utilización de una excepción al AEC no debe medirse exclusivamente según las importaciones desde extrazona que se benefician directamente de la misma. Esto es, la sola existencia de la excepción y la consiguiente posibilidad de importar desde extrazona sin pagar el arancel (o pagando un arancel inferior) puede afectar también el precio de importación de los bienes regionales sustitutivos de importaciones extra-regionales.

La lista de BIT canaliza el 35% de las importaciones de extrazona bajo excepciones al AEC, seguida por la LNE de 100 posiciones con el 32%, por la LNE de 399 posiciones con el 17% y por la lista de BK y la LNE de 150 posiciones con aproximadamente el 8% cada una. El

MERCOSUR tiene una participación mayoritaria en las importaciones totales en los casos de la lista de BK y la LNE de 150 posiciones. Asimismo, la brecha promedio (ponderado) entre el AEC y el arancel de excepción (Aplicado) es muy significativa en todos los casos (entre 13 y 17 puntos porcentuales), salvo en la LNE de 399 posiciones, que presenta una brecha de unos 5,5 puntos. Seguidamente, se consideran en detalle cada una de las listas.

El Cuadro 7 se ocupa específicamente de la lista sectorial de BK, informando para distintas categorías de productos, los niveles promedio del AEC, del arancel Aplicado y del arancel Cobrado, el número de posiciones arancelarias, así como el valor de las importaciones totales y de la participación del MERCOSUR en las mismas.

La lista de BK está compuesta por unas 1.200 posiciones arancelarias, de las cuales cerca de 300 tienen un AEC de 0%, por tratarse de bienes sin producción regional. En las restantes posiciones el AEC es del 14%, salvo en unas veinte en las que es del 10%. El Paraguay hace uso de las flexibilidades disponibles en todos los casos, aplicando aranceles inferiores al AEC: de 0% en unas 700 posiciones y de 6% en unas 200 posiciones. De todos modos, existe cierto margen de flexibilidad sin explotar, en el sentido que los aranceles Aplicados del 6% podrían ser del 2%.

Las máquinas y aparatos agrícolas, junto con los tractores y remolques para uso agrícola, explican más de la mitad de las importaciones totales de las posiciones con un arancel Aplicado menor al AEC. El resto se reparte de modo relativamente uniforme entre los demás productos incluidos. El destino agrícola puede estar siendo subestimado ya que otros bienes clasificados como BK, que no tienen un uso específico agrícola, pueden estar siendo aplicados en ese sector. A un 80% del valor importado total le corresponde un arancel de excepción del 0%, y al 20% restante uno del 6%. En esta última situación se encuentran algunas de las principales importaciones de maquinaria agrícola, como ser las sembradoras-abonadoras y las máquinas para cosechar y trillar, que en conjunto representan unos USD 130 millones.

La participación del MERCOSUR en las importaciones totales es mayor al 70% en el promedio y cercana al 100% en los productos de uso específico agrícola. Se puede conjeturar que, a pesar de la rebaja arancelaria, existen otros costos de importación relativamente elevados (costos de transporte), que introducen un fuerte sesgo a favor de la adquisición de la oferta regional. A efectos de profundizar en este punto, se ha procedido a verificar los datos del Cuadro 7 en relación a los mismos productos en el mismo año (2008) de lo registrado para Uruguay. La comparación es pertinente en la medida que las condiciones de importación desde dentro y fuera de la región son análogas en términos arancelarios, existiendo un diferencial de costos de transporte resultante de la ubicación geográfica particular del Paraguay. Además, se trata en general de productos en los que, por su naturaleza, los costos de transporte tienden a ser significativos. Los datos de Uruguay no están en el Cuadro 7 pero se los detalla a continuación.

**Cuadro 7 – Lista Sectorial de Bienes de Capital (BK)¹
Aranceles y Utilización**

NCM2	Productos	AEC ² (%)	APL ² (%)	COB ³ (%)	Nro. Pos.	Imp. Tot. (miles USD)	% MS
73	Construcciones	14,0	0,0	0,0	2	8.663	99,8
84	Apar. Calentadores, Secado., de destilación, Pasteur., Condensac.	14,0	0,3	0,3	23	16.734	67,2
84	Apar. p/centrif., filtrar o depur.	14,0	1,2	1,2	14	13.136	52,4
84	Bombas y elevadores de líquidos, bombas de aire o vacío, ventiladores, compresores	14,0	0,1	0,1	40	25.503	61,3
84	Herramientas neumáticas, hidráulicas o con motor	13,7	0,1	0,1	9	13.352	70,4
84	Máquinas y aparatos agrícolas	14,0	1,2	1,2	38	386.561	96,5
84	Máq. y aparatos de elevación, carga, descarga, manipulación	14,0	0,0	0,0	36	17.892	67,9
84	Máq. Aparatos p/Acond. de aire	14,0	0,0	0,0	6	37.236	2,4
84	Máq. y aparatos para embotellar, etiquetar, empaquetar	14,0	0,0	0,0	8	10.888	35,5
84	Máquinas y aparatos para fabricación de pasta de celulosa, papel o cartón	14,0	0,0	0,0	11	9.479	3,7
84	Máq. y aparatos para imprimir	14,0	0,0	0,0	21	15.135	14,5
84	Máq.y Aparatos p/Industria Tex.	12,4	0,3	0,3	66	2.545	14,9
84	Máquinas y aparatos para preparar tabaco	14,0	0,0	0,0	3	10.167	4,3
84	Máquinas y aparatos para producción de frío	14,0	0,0	0,0	7	18.040	58,4
84	Máquinas y aparatos para trabajar caucho o plástico	14,0	0,0	0,0	17	10.320	22,2
84	Máquinas y aparatos para trabajar metal	14,0	1,8	1,7	66	7.634	30,7
84	Otras máquinas y aparatos para fabricación de alimentos y bebidas	14,0	1,2	1,2	10	9.815	84,4
84	Topadoras, niveladoras, cargadoras, palas cargadoras, excavadoras, palas mecánicas	13,7	0,0	0,0	23	41.028	53,5
85	Grupos electrógenos, motores y generadores eléctricos, transformadores	14,0	0,5	0,5	40	22.442	45,7
87	Tractores, remolques para uso agrícola, volquetas	14,0	0,1	0,2	24	137.092	93,8
89	Barcos y remolcadores	14,0	0,0	0,0	14	34.781	14,9
84-90	Instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos	13,9	0,1	0,1	32	14.884	21,0
	Otros BK	14,0	0,2	0,2	406	96.210	49,8
Total		13,96	0,21	0,21	916	959.539	71,5

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA y la Dirección de Integración del MH.

/1 Sólo se consideran las posiciones de la Lista para las que el arancel Aplicado es diferente al AEC

/2 Promedio ponderado por importaciones de extrazona

/3 Recaudaciones aduaneras por cobro del arancel/Importaciones totales de extrazona

Los datos muestran que, mientras la participación del MERCOSUR en las importaciones totales de productos clasificados como BK es del 71,5% en el caso del Paraguay, no alcanza al 40% en el caso del Uruguay. Considerando específicamente un producto representativo como los tractores de uso agrícola, se observa que el 95% del valor importado por Paraguay se origina en la región, mientras que en las importaciones de Uruguay la región participa en sólo el 50%. En definitiva, la condición del Paraguay de país mediterráneo y sus costos consiguientes, pueden hacer que los efectos reales de las flexibilidades respecto del AEC se vean significativamente amortiguados.

El Cuadro 8 se ocupa de la lista sectorial de BIT. Esta lista está compuesta por unas 380 posiciones arancelarias, de las cuales unas 125 tienen un AEC de 0% o 2%, que es a su vez igual al arancel Aplicado. En todas las posiciones restantes el arancel Aplicado es de 0% o 2% y está por debajo del AEC respectivo. En estas situaciones, el AEC varía entre 2% y 16%, siendo 12% la alícuota más frecuente (85 posiciones), seguida por la de 16% (71 posiciones) y por la de 14% (26 posiciones).

**Cuadro 8 – Lista Sectorial de Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT)¹
Productos, Aranceles y Utilización**

NCM2	Productos	AEC ² (%)	APL ² (%)	COB ³ (%)	Nro. Pos.	Imp. Tot. (miles USD)	% MS
84	Computadoras portátiles	15,8	0,0	0,0	4	408.275	0,0
84	Impresoras, copiadoras, máquinas de fax	11,8	0,0	0,0	24	61.960	1,1
84	Otras computadoras	16,0	1,6	1,2	3	1.913	0,8
84	Otras máquinas para tratamiento de datos y sus unidades	13,2	0,4	0,4	19	24.723	1,7
84	Partes y accesorios informáticos (placas madre, módulos de memoria, entre otros)	11,9	0,0	0,0	20	152.749	0,3
84	Unidades de memoria	6,7	0,0	0,0	9	92.163	0,0
84	Otras unidades de computadoras	16,0	0,0	0,0	1	39.655	0,1
85	Teléfonos celulares	15,7	2,0	1,9	12	152.302	5,0
85	Aparatos para recepción, conversión y transmisión de voz, imágenes y otros datos	14,3	1,6	1,3	30	97.544	0,8
85	Partes de teléfonos y aparatos para recepción, etc.	9,0	2,0	2,0	4	20.508	4,0
85	Monitores para computadoras	12,0	0,0	0,0	2	105.437	0,3
85	Las demás máquinas y aparatos eléctricos con función propia	12,2	2,0	2,0	10	13.513	22,8
74-84-85-90	Otros BIT	13,5	1,7	1,6	114	39.051	18,4
Total		13,67	0,48	0,45	252	1.209.792	1,8

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA y la Dirección de Integración del MH.

/1 Sólo se consideran las posiciones de la Lista para las que el arancel Aplicado es diferente al AEC

/2 Promedio ponderado por importaciones de extrazona

/3 Recaudaciones aduaneras por cobro del arancel/Importaciones totales de extrazona

Las computadoras portátiles explican un tercio de las importaciones totales de BIT bajo excepciones al AEC, seguidas por las partes y accesorios informáticos, y los teléfonos celulares, con cerca del 13% en cada caso, y por los monitores, los aparatos para recepción y transmisión, y las unidades de memoria, con una participación en el entorno del 8% en los tres casos. Asimismo, la participación del MERCOSUR en la importación de BIT es muy marginal, por tratarse de bienes que, en general, tienen escasa o nula producción regional.

El Cuadro 9 informa respecto de los productos, aranceles y utilización de la LNE de 399 posiciones, que fuera autorizada para ser empleada a partir de la implementación del AEC, en enero de 1995³⁶. Esta información se completa con los Cuadros 10 y 11, que profundizan en la brecha entre el AEC y el arancel Aplicado, y en los niveles de utilización, respectivamente, para cada una de las LNE.

La LNE de 399 posiciones presenta las siguientes características:

- En unas pocas posiciones incluidas en la lista, el arancel Aplicado ya no difiere del AEC, como resultado de reducciones acordadas de este último. En consecuencia, las excepciones efectivas corresponden en la actualidad a 390 posiciones y son todos desvíos hacia abajo.
- Las importaciones totales a través de esas 390 posiciones fueron de USD 939 millones en el 2008, de los cuales USD 367 millones se originaron en el MERCOSUR.
- Los insecticidas explican cerca de un tercio de las importaciones totales correspondientes a los productos de la LNE, seguidos por un conjunto de electrodomésticos y aparatos eléctricos con el 16%, por perfumes y artículos de tocador, y bebidas alcohólicas, con un 6% en cada caso, y por motocicletas y bicicletas con el 5%. La composición de la lista es diversa en términos del tipo de productos. Aproximadamente dos tercios de las posiciones corresponden a bienes intermedios, o en términos más generales, bienes cuyo destino es ser empleados para el desarrollo de alguna actividad productiva. El tercio restante corresponde a bienes de consumo (y sus partes). El peso de estos últimos es mayor cuando se considera el comercio canalizado, esto es, explican aproximadamente la mitad de las importaciones totales.
- Una proporción relevante de las posiciones muestra niveles de utilización muy reducidos (Cuadro 11). En efecto, en 136 posiciones (35% del total) las importaciones totales fueron inferiores a los USD 50 mil en 2008 (en 52 de esos casos las importaciones fueron nulas o menores a los USD 1.000). En los niveles bajos de utilización predominan ampliamente los bienes intermedios (126 de las 136 posiciones referidas), mientras que en los niveles altos hay mayor participación de bienes de consumo. De las 104 posiciones con importaciones superiores a USD 1 millón, una 60 pueden clasificarse como bienes de consumo.

36 A los demás países miembros les fue autorizada en esa misma ocasión una LNE de 300 posiciones arancelarias, cuya vigencia no fue prorrogada.

**Cuadro 9 – Lista Nacional de Excepciones 399 posiciones¹
Aranceles y Utilización**

NCM2	Productos	AEC ² (%)	APL ² (%)	COB ³ (%)	Nro. Pos.	Imp. Tot. (miles USD)	% MS
22	Bebidas alcohólicas	20,0	18,2	10,3	5	59.477	41,1
23	Alimentos preparados p/animal	8,0	6,0	5,8	1	23.515	94,1
24	Tabaco en hojas	14,0	11,0	11,0	2	4.162	24,0
28	Productos químicos inorgánicos	10,0	8,0	6,3	12	2.126	24,0
29	Otros prods. químicos orgánicos	12,4	9,4	6,8	47	7.864	9,6
29	Químicos orgánicos - Compuestos heterocíclicos	12,0	9,0	5,5	17	7.806	0,0
30	Medicamentos	9,4	6,5	6,8	19	16.177	58,5
32	Curtientes, colorantes, tintas para imprimir	13,3	10,4	8,4	11	8.150	78,8
33	Perfumes y artículos de tocador	18,0	9,5	8,8	7	60.397	27,7
34, 35, 38	Otros productos químicos	16,3	10,0	5,2	14	24.264	45,7
37	Productos fotográficos	14,0	10,7	10,7	11	1.757	40,6
38	Insecticidas	10,8	8,3	7,5	31	296.043	52,2
39	Artículos de mesa de plástico	18,0	15,0	14,9	1	7.848	74,8
42	Bolsos y carteras de plástico	20,0	17,0	16,4	2	10.843	1,6
48	Pañales	16,0	11,0	11,0	1	23.378	98,4
48	Papel y cartón	12,3	9,3	7,6	11	954	83,0
52 - 56	Tejidos (algodón, sint. y artif.)	24,6	12,6	6,5	19	5.738	54,5
60	Tejidos de punto	26,0	12,3	6,1	17	1.837	41,8
61	Ropa interior de fibras sintéticas	35,0	12,2	5,1	4	905	47,1
64	Calzado de deporte	35,0	17,0	16,8	1	15.852	3,1
69-70	Artículos de mesa de vidrio y porcelana	12,9	10,0	10,0	6	8.420	52,8
72-73	Productos de hierro y acero	14,9	11,5	11,0	31	33.529	89,3
74	Alambre y otros prods. de cobre	10,0	8,0	0,0	5	15.586	2,5
82	Herramientas	18,0	14,4	14,2	9	7.289	59,7
83	Manufacturas de metal (cerraduras, bisagras, tapas)	16,0	11,5	11,5	4	9.864	86,4
84 - 85	Electrodomésticos (TV's; lectores CD; acondicionadores de aire; grabadores y reproductores de sonido; etc.)	19,7	9,4	7,6	48	155.325	8,4
87	Motocicletas y bicicletas	20,0	18,0	17,9	3	46.273	1,0
90	Lentes, armazones y cámaras de fotos	19,4	16,2	14,9	8	7.049	15,5
91	Relojes	20,0	17,0	17,0	4	5.257	0,0
92	Instrumentos musicales	10,3	8,0	8,0	3	766	0,0
95	Artículos para deporte	20,0	17,0	15,2	4	10.173	0,1
95	Juguetes	20,0	16,9	16,7	9	30.227	6,9
	Otros	15,8	12,8	11,5	23	30.024	65,5
Total		16,95	11,45	9,71	390	938.876	39,1

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA y la Dirección de Integración del MH.

/1 Sólo se consideran las posiciones de la Lista para las que el arancel Aplicado es diferente al AEC.

/2 Promedio ponderado por importaciones de extrazona.

/3 Recaudaciones aduaneras por cobro del arancel/Importaciones totales de extrazona.

La brecha entre el AEC y el arancel Aplicado es en general moderada (5,5 puntos porcentuales en promedio ponderado y 5,4 en promedio simple), y en una proporción mayoritaria de las posiciones (más de 260) no supera los 3 puntos porcentuales (Cuadro 10). El arancel Aplicado es 0% para una única posición y el promedio simple del arancel Aplicado es cercano al 11% (elevado para ser un arancel de excepción hacia abajo). Asimismo, existe una correlación negativa entre la magnitud de la brecha y la participación del MERCOSUR en las importaciones. Precisamente, considerando las posiciones en las que la participación del MERCOSUR es mayor al 50%, en tres cuartas partes de ellas la brecha no es mayor a 3 puntos porcentuales. Esto puede obedecer a que en varios casos un diferencial arancelario de unos pocos puntos no es suficiente para contrarrestar el fuerte sesgo regional que imponen las condiciones geográficas. En este sentido, si el racional para una brecha reducida se funda en un objetivo fiscal, este objetivo puede no estar siendo satisfecho en tanto hay una elevada participación de importaciones desde el MERCOSUR que ingresan desgravadas.

**Cuadro 10 – Listas Nacionales de Excepciones (399, 100 y 150)
Brecha AEC – arancel Aplicado**

AEC – APL (puntos porc.)	LNE 399 % pos.	LNE 100 % pos.	LNE 150 % pos.
≤ 0		4,8	
1	0,8	3,8	
2	13,8		27,0
3	52,8		
4	3,8	1,0	2,0
5	0,3		
6	0,3	3,8	3,9
7	3,1		
8	1,0		2,0
9	2,1		
10	5,9	32,4	3,3
11	0,5		
12	7,9	1,0	14,5
14	0,3	15,2	34,2
15	5,9		
16		13,3	5,3
18	0,8	21,9	
26			7,9
27	0,8		
33		2,9	
Total posiciones	390	105	152

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA y la Dirección de Integración del MH.

Cuadro 11 – Listas Nacionales de Excepciones (399, 100 y 150)
Niveles de utilización según valor de importaciones totales

Importaciones extrazona (miles USD)	LNE 399 % posiciones	LNE 100 % posiciones	LNE 150 % posiciones
≤ 1	13,3	3,8	6,6
1 – 10	7,7	3,8	0,7
10 – 50	13,8	7,6	11,2
50 – 100	8,7	5,7	7,9
100 – 250	12,6	10,5	11,2
250 – 500	6,7	11,4	9,2
500 - 1.000	10,5	5,7	15,8
1.000 – 5.000	17,7	28,6	21,7
5.000 - 10.000	4,9	5,7	7,9
≥ 10.000	4,1	17,1	7,9

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA y la Dirección de Integración del MH.

El Cuadro 12 considera la LNE de 100 posiciones, que fuera autorizada por primera vez a todos los países miembros del MERCOSUR a fines de 2000³⁷. Esta lista presenta las siguientes características:

- Las importaciones totales a través de las posiciones incluidas fueron de USD 1.173 millones en el 2008, con una participación marginal de productos originarios del MERCOSUR (6% en promedio).
- Esta lista incluye las únicas excepciones hacia arriba respecto del AEC: cinco posiciones correspondientes a flores.
- Las cámaras fotográficas y videocámaras explican un cuarto de las importaciones totales de los productos de la LNE, seguidas por los videojuegos con el 22%, los equipos de audio y autorradios con el 11%, y los monitores y TV's, y los soportes magnéticos, con un 7% en cada caso. La lista está compuesta principalmente por bienes de consumo, que en varios casos extienden las excepciones dentro de grupos de productos que ya estaban considerados en la lista previa.
- Una proporción mayoritaria de las posiciones muestra niveles de utilización significativos: en casi el 80% de los casos las importaciones totales superan los USD 100 mil y en más del 50% son mayores a USD 1 millón (son unas quince las posiciones con importaciones por debajo de los USD 50 mil). Los niveles más bajos de utilización corresponden principalmente a tejidos, vestimenta y calzado, y a las flores. En este último caso, la baja utilización es el objetivo de política.
- La brecha entre el AEC y el arancel Aplicado es en general significativa (17,5 puntos porcentuales en promedio ponderado y 12 puntos en promedio simple). El arancel Aplicado tiene básicamente dos niveles: 2% y 25%. Las alícuotas de 25% se aplican a tejidos, vestimenta y calzado, y a las flores.

37 El número de posiciones arancelarias supera las 100 como consecuencia de los cambios de enmienda del Sistema Armonizado, implementados con posterioridad a la autorización de la lista. Argumento análogo es válido en el caso de la LNE de 150 posiciones.

**Cuadro 12 – Lista Nacional de Excepciones 100 posiciones
Aranceles y Utilización**

NCM2	Productos	AEC ¹ (%)	APL ¹ (%)	COB ² (%)	Nro. Pos.	Imp. Tot. (miles USD)	% MS
6	Flores	10,0	25,0	8,4	5	35	0,0
18-19	Preparaciones alimenticias	18,2	2,0	0,7	4	18.100	82,1
30	Medicamentos	8,0	2,0	7,3	3	2.758	48,7
33	Maquillaje	18,0	2,0	2,0	1	6.202	8,3
52	Tejidos de algodón	26,0	24,9	4,4	5	4.596	5,9
61	Vestimenta de punto (camisas, T-shirts, medias)	35,0	12,3	11,5	8	28.958	17,1
62	Vestimenta no de punto (pantalones, trajes, vestidos, faldas, camisas, bebés)	35,0	25,0	20,6	20	12.305	28,3
64	Calzados	35,0	25,0	20,2	7	1.090	76,0
85	Cámaras fotográficas y videocámaras	20,0	2,0	2,0	2	297.728	0,0
85	Cargadores, acumuladores, pilas	17,7	2,0	2,0	6	34.869	17,9
85	Equipos de audio y auto-radios	20,0	2,0	2,0	2	133.084	0,7
85	Grabadores y reproductores de imagen y sonido	20,0	2,0	1,9	2	51.564	1,4
85	Micrófonos, parlantes y amplificadores	20,0	2,0	2,0	6	63.248	3,2
85	Monitores y TV's colores	20,0	2,0	2,0	2	80.070	15,0
85	Soportes magnéticos, dispositivos de almacenamiento	16,0	2,0	2,0	4	87.500	0,6
85	Teléfonos	17,9	2,0	2,0	2	37.311	1,1
84-85	Otros aparatos (calculadoras, planchas, lámparas)	17,7	2,0	2,0	4	30.161	13,6
90	Instrumentos de medicina	16,0	2,0	5,4	3	2.705	23,0
90	Lentes de contacto, gafas, cámaras de fotos, proyectores	17,9	2,0	2,0	6	1.317	6,7
95	Juguetes	20,0	2,0	2,0	2	2.960	27,5
95	Videojuegos	20,0	2,0	2,0	2	255.754	0,0
	Otros	18,2	1,8	1,7	9	21.064	67,4
Total		19,9	2,50	2,50	105	1.173.379	5,9

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA y la Dirección de Integración del MH

/1 Promedio ponderado por importaciones de extrazona

/2 Recaudaciones aduaneras por cobro del arancel/Importaciones totales de extrazona

Por su parte, el Cuadro 13 se ocupa de la LNE de 150 posiciones, que fuera autorizada a Paraguay en diciembre de 2003³⁸.

38 En esa misma ocasión se autorizó a Uruguay una LNE de 125 posiciones, que también continúa vigente.

**Cuadro 13 – Lista Nacional de Excepciones 150 posiciones
Aranceles y Utilización**

NCM2	Productos	AEC ¹ (%)	APL ¹ (%)	COB ² (%)	Nro. Pos.	Imp. Tot. (miles USD)	% MS
21	Preparaciones para elaborar bebidas	14,0	0	0	1	26.873	59,0
24	Tabaco en hojas secas	14,0	0	0	1	88.680	98,5
28	Productos químicos inorgánicos (hidróxido de sodio, fosfatos, carbonatos)	9,2	0	0	5	9.713	70,0
29	Glifosato y su sal de monoisopropilamina	12,0	0	0	1	54.773	0,0
29	Otros productos químicos orgánicos	5,7	0	0	54	43.808	4,5
30	Medicamentos (antisuecos, vacunas humanas y veterinarias)	2,0	0	0	10	4.447	16,0
31	Abonos	6,0	0	0	6	230.377	98,7
32	Colorantes y pigmentos	13,2	0	0	7	4.902	34,8
33-34-37-38	Otros productos químicos (placas fotográficas, insecticidas, etc.)	13,5	0	0	12	10.537	58,3
39	Plásticos en formas primarias	14,0	0	0	17	129.317	43,6
39	Productos de plástico (placas, láminas, tiras)	16,0	0	0	6	7.673	44,8
48	Papel y cartón	13,3	0	0	11	46.022	45,4
52-54-55	Tejidos (algodón, sintéticos, artificiales)	19,3	0	0	8	71.061	33,7
60	Tejidos de punto	26,0	0	0	3	12.519	26,9
72	Productos de hierro o acero	12,7	0	0	2	3.281	89,7
	Otros	9,7	0	0	8	4.056	37,5
Total		13,3	0	0	152	748.040	61,6

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA y la Dirección de Integración del MH.

/1 Promedio ponderado por importaciones de extrazona

/2 Recaudaciones aduaneras por cobro del arancel/Importaciones totales de extrazona

Esta lista presenta las siguientes características:

- Las importaciones totales a través de sus posiciones fueron de USD 748 millones en 2008, de los cuales el 62% se originó en el MERCOSUR.
- Los abonos explican cerca de un tercio de las importaciones totales de los productos de esta lista, seguidos por los plásticos en formas primarias con el 17%, los productos químicos orgánicos con el 13% y las hojas secas de tabaco con el 12%. La lista está compuesta fundamentalmente por bienes intermedios.
- Una proporción mayoritaria de las posiciones muestra niveles de utilización significativos: en casi tres cuartas partes de las mismas las importaciones totales superan los USD 100 mil y en la mitad de estas son mayores a USD 1 millón (son cerca de treinta las posiciones con importaciones por debajo de los USD 50 mil).
- La brecha entre el AEC y el arancel Aplicado tiene variaciones importantes entre los 2 y los 26 puntos porcentuales (el promedio ponderado es de 13 puntos y el promedio

simple de 10,5). En unas 40 posiciones la brecha es de tan solo 2 puntos, mientras que en algo más de 90 es de al menos 12 puntos. Las brechas más reducidas se verifican para productos químicos orgánicos y medicamentos. El arancel Aplicado es de 0% en todos los casos, por lo que en esta lista, dadas las posiciones incluidas, el diferencial arancelario es el máximo posible en todos los casos (lo que no ocurre en las LNE vistas previamente).

En definitiva, una evaluación del conjunto de excepciones al AEC permite extraer las siguientes consideraciones:

- Las listas de excepciones al AEC que tiene disponible el Paraguay le otorgan amplia autonomía en materia de política comercial arancelaria, impropia de un proceso de integración que está perfeccionando una Unión Aduanera. Así, la política comercial sigue siendo un instrumento autónomo central de las políticas públicas nacionales vinculadas con la inserción económica internacional. En la práctica, esta autonomía se manifiesta en la elevada proporción de las importaciones que se realiza bajo alguna forma de desvío del AEC y en el hecho de que, como se señala más adelante, Paraguay tiene margen para incrementar significativamente esos desvíos tanto en el sentido de agregar nuevos como en el de profundizar los existentes.
- Las características estructurales del Paraguay (economía pequeña con una estructura productiva escasamente diversificada), contribuyen a que las decisiones unilaterales en el país puedan resultar suficientes para atender el interés de los agentes privados. Las flexibilidades más allá de las requeridas pueden dificultar la administración de las mismas, en particular, en contextos de debilidad institucional frente a las gestiones de grupos de presión. Así, La disposición de más grados de libertad de los efectivamente necesarios puede resultar en políticas inconsistentes.
- Las flexibilidades disponibles y sus prórrogas son el resultado de negociaciones en el MERCOSUR, y como tales, han implicado, y van a implicar en el futuro, asumir algún tipo de costo. Este costo puede no ser del todo explícito. En efecto, desde hace varios años, las flexibilidades adicionales para los socios de pequeño tamaño económico han sido la contrapartida de la falta de avances en la construcción del mercado ampliado. Entonces, disponer de más flexibilidades de las requeridas puede estar limitando la intensidad y efectividad de los reclamos del Paraguay al interior del MERCOSUR en cuanto al cumplimiento de los compromisos asumidos en sus acuerdos constitutivos.
- Los aranceles nulos o muy reducidos para las importaciones de los productos clasificados como BK o BIT hacen obviamente a la competitividad global de una economía que no produce este tipo de bienes. Desde la producción agrícola hasta los prestadores de servicios personales se benefician de poder acceder a estos bienes al menor costo posible. Los hogares son también beneficiarios directos de estas excepciones en el caso de varios bienes de informática y telecomunicaciones. En los BIT es posible identificar algunas situaciones en las que los valores importados estarían excediendo varias veces lo que el tamaño del mercado paraguayo podría explicar, y por lo tanto, se vincularían con actividades de re-exportación. Precisamente, las importaciones totales del Paraguay de computadoras portátiles, monitores y unidades, partes y accesorios, más que quintuplican las importaciones de Uruguay a través de esas posiciones durante el mismo período.
- En las LNE es donde se expresa la mayor autonomía de política en tanto el Paraguay define los bienes incluidos y el arancel nacional a ser aplicado, a diferencia de las listas sectoriales de BK y BIT cuyos componentes vienen dados y la decisión autónoma pasa por aplicar o no un determinado arancel distinto del AEC.

- Agregando las tres LNE resulta que los mayores niveles de utilización corresponden a la importación de bienes terminados de consumo suntuario, entre los que sobresalen los aparatos electrónicos con algo más de un tercio de las importaciones totales (cámaras fotográficas y de video, electrodomésticos varios), los videojuegos y juguetes con el 10%, y también otros bienes de consumo en la mayoría de las demás posiciones (bebidas, perfumería y tocador, motocicletas y bicicletas, vestimenta. Nuevamente, es posible identificar varios productos cuyas importaciones exceden muy ampliamente las capacidades de absorción del mercado paraguayo, destacándose, las cámaras fotográficas y de video, los videojuegos y los equipos de audio.
- Una proporción significativa de las posiciones incluidas en las LNE muestran niveles de utilización nulos o muy reducidos: unas 180 posiciones (cerca del 30%) canalizan importaciones por menos de USD 50 mil cada una y en 66 de estos casos las importaciones son nulas o menores a USD 1.000. Una proporción mayoritaria de las posiciones con muy baja utilización corresponde a bienes intermedios.
- Cerca de la mitad de las posiciones incluidas en las LNE tienen una brecha entre el AEC y el arancel Aplicado que no supera los tres puntos porcentuales (308 posiciones).
- Cerca de un tercio de las importaciones a través de las posiciones en las LNE se origina en el MERCOSUR. Específicamente, en un tercio de las posiciones con importaciones no nulas, el MERCOSUR tiene una participación superior al 50% (y en más de la mitad de estas últimas la participación es mayor al 75%). La presencia del MERCOSUR sería aún más importante si se limitara el análisis a aquellos casos en que existe una oferta regional relevante. Uno de los posibles determinantes de esta situación es la presencia de costos de transporte suficientemente elevados, que impiden que la excepción arancelaria pueda contrarrestar el fuerte sesgo geográfico en favor de la adquisición de la oferta regional.
- Entonces, una parte importante de las posiciones en las LNE (en especial algunos insumos y materias primas) no estaría justificando su inclusión debido a alguna de las siguientes razones: el nivel de utilización es muy bajo; el diferencial arancelario es muy reducido, y en consecuencia, el efecto de la excepción es marginal tanto en términos de costos como de orientación geográfica de las importaciones; y/o las condiciones geográficas determinan costos de transporte tales que limitan severamente la efectividad de la excepción.
- La composición de las LNE y los aranceles Aplicados en las mismas sugieren que no se emplearon criterios uniformes para su elaboración, probablemente, debido a que se definieron en momentos diferentes con algunos años de separación entre cada una de ellas.
- Los puntos anteriores sugieren cursos de acción. En primer lugar se debe definir los objetivos prioritarios de la política comercial externa del país (contribuir a fomentar la competitividad de bienes y servicios, mejorar el bienestar de la población manteniendo aranceles bajos para bienes de la canasta familiar de consumo; reducir el impacto de los desvíos de comercio asociados al AEC; y mantener la recaudación por el cobro de aranceles a la importación). Esto permitirá aproximar los márgenes de flexibilidad respecto del AEC que son necesarios para satisfacer tales objetivos y revisar los bienes incluidos y los aranceles Aplicados en las listas de excepciones. A este respecto, Paraguay prácticamente no ha utilizado la posibilidad de modificar cada seis meses hasta un 20% de las posiciones arancelarias incluidas en las LNE³⁹.

39 El Artículo 3 de la Decisión CMC N° 38/05 establece que los Estados Partes del Mercosur podrán modificar (sacar ítems y sustituirlo por otros), cada seis meses, hasta el 20% de las posiciones NCM incluidas en la LNE.

- Si de la evaluación referida en el numeral anterior resultara el interés de ampliar las posibilidades de implementar desvíos respecto del AEC, debe tenerse presente que Paraguay puede incrementar muy significativamente los desvíos sin necesidad de obtener una autorización para más excepciones. En primer lugar, se pueden sustituir aquellas posiciones que han tenido nula o muy poca utilización. En segundo lugar, se pueden sustituir también las posiciones con brecha muy reducida entre el AEC y el arancel Aplicado, que tienen efectos marginales sobre los precios y orígenes de las importaciones. En varios de estos casos se puede también ampliar el diferencial arancelario, profundizando el desvío sin modificar la composición de las listas. Por último, Paraguay podría utilizar la autorización para aplicar un arancel de 2% a las importaciones de insumos agropecuarios de extrazona, y de este modo, liberar varias decenas de posiciones arancelarias en las LNE.

Los regímenes especiales de importación

A fines del año 2000, en el MERCOSUR se decidió la eliminación de los REI adoptados unilateralmente por los países miembros, a partir del 1 de enero de 2006. Asimismo, se prohibió la aplicación unilateral de aquellos REI que no se encontraban vigentes al 30 de junio de 2000. Se previó también la posibilidad de que los Estados Parte establecieran REI comunes en sectores o productos a ser definidos. Estas disposiciones no aplicaban a los regímenes de admisión temporaria y *draw-back*, que han sido tratados específicamente, y cuya utilización en el comercio intrazona ha sido prorrogada sistemáticamente.

A partir de las decisiones adoptadas a fines de 2010, luego de algunos años con diversas prórrogas y negociaciones adicionales, la situación vigente en materia de REI es la siguiente:

- Los países miembros están autorizados a utilizar los regímenes de admisión temporaria y *draw-back* en el comercio intrazona hasta el 31 de diciembre de 2016. A su vez, se debe elaborar una propuesta de armonización de estos regímenes nacionales para ser considerada por el Consejo Mercado Común a partir de fines de 2012.
- Está pendiente y en proceso la elaboración de REI comunes en diversos sectores: industria aeronáutica; industria naval; comercio transfronterizo; salud; educación; bienes integrantes de proyectos de inversión. En 2008 se aprobó el REI para el sector de ciencia y tecnología.
- Deberá definirse el tratamiento a otorgar a los REI adoptados unilateralmente que no están contemplados en los puntos anteriores.
- Paraguay y Uruguay están autorizados a aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2016, una alícuota del 2% para la importación de insumos agropecuarios de extrazona (en la medida que no utilicen los regímenes de *draw-back* y admisión temporaria para la importación de tales productos).
- Paraguay está autorizado a aplicar su régimen de importación de materias primas hasta la entrada en vigencia de un régimen a ser creado en el MERCOSUR específicamente para Paraguay (se prevé que la autorización no se extenderá más allá del 31 de diciembre de 2016).

Como ya fue señalado, los REI tienen una participación relativamente marginal en los desvíos respecto del AEC del Paraguay. El Cuadro 14 informa sobre los principales REI, en términos de niveles arancelarios promedio e importaciones involucradas.

**Cuadro 14 – Regímenes Especiales de Importación: Situación del Paraguay
Según régimen (año 2008)**

REI	Promedio aritmético AEC (%)	Promedio APL2 (%)	Promedio COB3 (%)	Import. Extrazona (mil. USD)
Admisión temporaria	15,8	4,1	4,1	207.007
Maquila	15,5	6,1	6,1	36.527
Materia prima	11,7	0,0	0,0	107.584
Total bajo REI				351.118

Fuente: elaboración propia con datos de la DNA y la Dirección de Integración del MH.

/2Promedio ponderado por importaciones de extrazona.

/3 Recaudaciones aduaneras por cobro del arancel/Importaciones totales de extrazona.

El régimen de Admisión Temporaria explica el 59% de las importaciones de extrazona ingresada bajo estos regímenes, seguido por el de Materia Prima que explica el 31% de las importaciones y el de Maquila que alcanza apenas el 10%.

El régimen de Admisión Temporaria permite la entrada al territorio paraguayo, con suspensión de tributos a la importación, de ciertas mercancías que son importadas con un fin determinado y están destinadas a la reexportación dentro del plazo establecido en la Ley y sus reglamentos (Ley N° 1.173/85 - Código Aduanero y Decreto N° 15.813/86). La reexportación de las mercancías puede verificarse en el estado en que fueron admitidas o después de haber tenido una transformación o reparación (por ejemplo: productos para exposiciones, para experimentación, para investigación científica, muestras, artículos y vehículos propios de viajero, instrumentos para espectáculos, etc.).

El régimen de Maquila (Ley N° 1.064/97) tiene por objeto declarado el de promover el establecimiento, y regular las operaciones, de empresas industriales maquiladoras. En este marco se otorgan facilidades a las importaciones de carácter temporal, que posteriormente son reexportadas en ejecución de un contrato suscrito con una empresa domiciliada en el extranjero⁴⁰. La aprobación del Programa Maquila de Exportación, y otros permisos correspondientes al sistema, son otorgados por Resolución bi-Ministerial de los Ministros de Industria y Comercio, y de Hacienda, y canalizados a través del Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación.

El régimen de Materia Prima (Decreto N° 11.771/00) habilita la importación libre de aranceles de determinadas materias primas e insumos que son incorporados en procesos productivos. Específicamente, se requiere de la inscripción de la empresa beneficiaria en la Dirección Nacional de Aduanas con la presentación del programa de producción anual, incluyendo la previsión de materias primas e insumos de origen externo a ser utilizados. Las solicitudes deben contar con un dictamen favorable de la autoridad competente y los productos importados cuya exoneración se solicita no deben registrar producción nacional⁴¹.

40 Las maquiladoras se encuentran exentas de todo otro tributo nacional, departamental o municipal, que se extiende a: importaciones, reexportación, exportación de bienes transformados, elaborados, reparados o ensamblados bajo el contrato.

41 Los requisitos son: inscripción en la Dirección General de Aduanas con la presentación del programa de producción anual y la cantidad de materias primas e insumos de origen externo a ser utilizados; el monto de la solicitud de importación no deberá ser inferior a USD 1.500; los productos solicitados no deberán registrar producción nacional; Las

La utilización relativamente marginal de los REI obedece al menos en parte a que diversos productos que podrían ser canalizados a través de los mismos se encuentran en las listas de excepciones al AEC. Tal es el caso de varias decenas de insumos y bienes intermedios que podrían ser importados a través de los regímenes de Admisión Temporal y Materia Prima. Aun si el arancel de excepción no es nulo pero es reducido, la magnitud de la exoneración que resultaría de utilizar el REI puede no justificar los costos administrativos y de otros tipos implícitos en dicha utilización.

Desde el punto de vista de la selección de los instrumentos de la política comercial, los REI pueden ser superiores a las excepciones al AEC en el sentido de que permiten una mejor focalización en relación con los objetivos perseguidos. Es decir, en un REI la excepción puede ser un beneficio que se otorga condicionado a algún tipo de contrapartida, como por ejemplo, una actividad exportadora en el caso del régimen de Admisión Temporal, o la presentación de un programa de producción anual en el caso del régimen de Materia Prima. Un REI puede permitir también limitar la cantidad de importaciones de un determinado producto que se beneficia de un arancel más reducido.

Por su parte, si bien una excepción al AEC otorga el beneficio a cualquier importador del producto cualquiera sea el destino que éste le dé, tiene la ventaja que su administración es muy simple. Entonces, en la selección del instrumento a través del cual implementar una reducción arancelaria se deben tener en cuenta factores tales como: las potencialidades de desvío respecto de los objetivos perseguidos en caso de utilizar una excepción al AEC (cuanto menos potencialidades, más conveniente la excepción); y las capacidades de gestión públicas y privadas necesarias para el adecuado funcionamiento de un REI (cuanto menores los requerimientos, más conveniente el REI).

Los acuerdos comerciales preferenciales

Los ACP no armonizados del Paraguay no están siendo analizados explícitamente en virtud que canalizan valores de importación insignificantes. En el ámbito de la ALADI, Paraguay ha firmado varios Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y de Complementación Económica (ACE) con otros miembros de la Asociación, en los que otorga preferencias arancelarias totales o parciales, generando condiciones de acceso al mercado regional para terceros países, distintas a las concedidas por los demás Estados Parte del MERCOSUR.

Los arreglos que se señalan a continuación son acuerdos de preferencias fijas que no abarcan la totalidad del universo arancelario:

- ACE N° 30 Ecuador – Paraguay (1994);
- AAP de Renegociación N° 18 Colombia – Paraguay (1995);
- AAP de Renegociación N° 20 Paraguay – Perú (1995);
- AAP de Renegociación N° 21 Paraguay – Venezuela (1995);
- AAP de Renegociación N° 38 México – Paraguay (1993); y
- AAP de Complementación Económica N° 52 Cuba – Paraguay (2000).

solicitudes deberán contar con un Dictamen Favorable.

Costos de la Protección y Renuncia Fiscal

Álvaro Ons
Francisco Ruiz Díaz

En la sección anterior se analizó la política comercial arancelaria autónoma del Paraguay, es decir, el resultado de las decisiones nacionales adoptadas en el ámbito de las listas de excepciones al AEC autorizadas en el MERCOSUR. Siendo el Paraguay una economía comercialmente más abierta que sus socios regionales, en particular, los de mayor tamaño económico, las excepciones se han traducido en aranceles nacionales inferiores al AEC, salvo en los casos muy puntuales de cinco posiciones arancelarias (en un total de más de 1.800 posiciones que tienen un arancel nacional diferente del AEC).

La presente sección aporta información adicional al análisis referido, a partir de la estimación de los costos de la protección que resultarían de la eliminación de las excepciones al AEC para una muestra representativa de productos. A su vez, una de las variables que debe ser computada para estimar el costo neto de aplicar un mayor arancel es el consiguiente incremento en la recaudación. Este último puede ser leído también como la renuncia fiscal en que se está incurriendo actualmente por el hecho de implementar una excepción hacia abajo respecto del AEC. En tanto la recaudación arancelaria tiene una participación significativa en los ingresos fiscales totales del Paraguay, resulta particularmente relevante aproximar la renuncia fiscal mencionada.

Así, en esta sección se desarrolla un modelo de equilibrio parcial computable con el objeto de estimar, mediante simulación, los efectos resultantes de la adopción del AEC por parte del Paraguay, en productos que actualmente se encuentran en listas de excepciones

El modelo de equilibrio parcial computable

El modelo de equilibrio parcial computable que se utiliza en esta sección, al igual que el presentado por Francois et al (1997), supone bienes perfectamente sustitutos. Esta clase de modelos ha sido utilizada para simular la implementación de distintas alternativas de política comercial en otras partes del mundo (Hufbauer y Elliot, 1994) y en el MERCOSUR (Berlinski et al, 2001, 2004, 2006). El aporte teórico de este trabajo consiste en incorporar algunas variantes al modelo clásico, de modo a aproximarlos a supuestos más acordes con la realidad del Paraguay y su integración al MERCOSUR.

Las principales modificaciones del modelo aplicado en esta sección, con respecto a los utilizados en estudios anteriores, son los supuestos de: inexistencia de producción nacional del bien en cuestión; y existencia de dos ofertas del bien importable, una preferencial y otra no preferencial. La diferencia entre estas dos ofertas radica en que la primera tiene pendiente positiva e ingresa al mercado del país (Paraguay) libre de aranceles (podría asimilarse a la producción de Argentina, Brasil y Uruguay de estos productos); mientras que la otra debe pagar los impuestos a la importación para ingresar a ese mercado. Se entiende que esta es una

mejor aproximación a la situación de la mayoría de las posiciones arancelarias incluidas en las listas de excepciones al AEC del Paraguay. Esto es, son bienes que en general el Paraguay no produce y hay alguna producción regional, principalmente, en Brasil, y en menor medida, en Argentina.

Habitualmente este tipo de modelos han sido utilizados para cuantificar las ganancias de bienestar asociadas a un desmantelamiento o disminución de los niveles de protección en determinado mercado. En este caso, el objetivo es el opuesto, se intenta cuantificar la pérdida de bienestar asociada a la adopción del AEC, es decir, mayor protección nominal, por parte del Paraguay.

La eliminación de una excepción al AEC, y el consiguiente incremento en el arancel, implica un aumento del precio doméstico del bien importado. Esta disociación entre el precio doméstico de las importaciones y el precio internacional del producto, permite a los exportadores preferenciales, típicamente productores de países miembros del MERCOSUR, apropiarse de una parte mayor del mercado y también de una parte de la renta asociada al mayor precio doméstico.

A su vez, el incremento en el precio doméstico del bien importado determina una disminución en la cantidad demandada. El impacto es diferente según los bienes importados tengan o no acceso preferencial. La demanda de importaciones no preferenciales disminuye más de lo que disminuye la demanda total de importaciones, ya que la demanda de importaciones preferenciales aumenta. Este efecto es lo que la literatura que analiza los efectos estáticos de los acuerdos de integración denomina desvío de comercio.

En el Anexo II se presentan en detalle los efectos de un aumento de los aranceles a las importaciones y el modelo desarrollado para efectuar las estimaciones.

Selección de productos y resultados de las simulaciones

La definición de producto, a los efectos de realizar las simulaciones, se corresponde con el código NCM a nivel de 8 dígitos.

La selección de los productos o posiciones arancelarias para los cuales se presentan los resultados de forma desagregada, se basa en el criterio simple y único del valor de importaciones canalizadas. Cuando un gobierno decide otorgar una excepción a la baja a un producto determinado, es razonable suponer que lo hace con el objeto de que se canalicen importaciones a través de la posición arancelaria respectiva. Asimismo, las importaciones que se ven negativamente afectadas por la adopción del AEC son las originarias de extrazona. Se seleccionaron 40 posiciones arancelarias que acumulan el 70% de las importaciones desde extrazona del conjunto de productos con aranceles Aplicados diferentes del AEC (y el 50% de las importaciones totales).

Una vez seleccionados los productos se debe definir la alícuota hasta la que el Paraguay aumentará su arancel nacional vigente. En este sentido se supone que el Paraguay aumentará el arancel Aplicado hasta el nivel del AEC respectivo o del arancel consolidado en la OMC, en caso de que este último sea menor que el AEC (son unas 200 las posiciones arancelarias en listas de excepciones para las cuales el AEC es mayor que el arancel consolidado en la OMC). En otras palabras, se está suponiendo la eliminación de la excepción al AEC⁴².

42 La normativa del MERCOSUR prevé expresamente que cuando el AEC es mayor que el arancel consolidado en la OMC por un país miembro, este país puede aplicar como arancel nacional el consolidado, sin que esto le reste un lugar en las listas de excepciones al AEC.

El Cuadro 15 recoge los resultados de las simulaciones para los 40 productos de forma desagregada y para el resto de forma agregada. Las cinco primeras columnas informan: el código NCM a 8 dígitos; una descripción resumida del producto⁴³; la lista de excepciones en la que está incluido; el arancel nacional Aplicado en 2008; y el AEC o el arancel consolidado, según corresponda. A continuación de estas columnas se presentan los efectos del incremento en el arancel Aplicado medidos en miles de dólares. Las columnas 6 a 9 informan el aumento en la recaudación del gobierno, el aumento en el excedente de los productores regionales, la pérdida de eficiencia neta desde el punto de vista del bloque regional, la pérdida del excedente del consumidor en Paraguay y la pérdida de bienestar para Paraguay, respectivamente.

El costo total estimado para los consumidores paraguayos de la eliminación de todas las excepciones al AEC asciende a unos USD 152 millones: USD 136 millones se los apropiaría el gobierno bajo la forma de mayor recaudación arancelaria; USD 10,5 millones se los apropiarian los productores regionales; y USD 5,7 millones serían la pérdida de eficiencia neta. En consecuencia, la pérdida de bienestar propia del Paraguay sería de unos USD 16 millones.

En el Cuadro 15 se identifican expresamente los productos que representan las mayores pérdidas de bienestar y/o los mayores incrementos en la recaudación del gobierno. Se destaca la presencia de bienes de informática y telecomunicaciones, y otros aparatos electrónicos. En varios de estos casos la pérdida neta para el Paraguay es muy pequeña en relación con la pérdida de sus consumidores, ya que esta pérdida resulta mayormente en una transferencia interna hacia el propio gobierno, en la medida que no hay una oferta regional relevante que pueda apropiarse de una parte significativa de la caída en el excedente de los consumidores.

El incremento estimado de USD 136 millones en la recaudación arancelaria puede también ser interpretado como la renuncia fiscal en que está incurriendo el Paraguay por el hecho de aplicar un arancel nacional inferior al AEC⁴⁴. Esta renuncia representa aproximadamente el 55% de total por gravamen aduanero recaudado en el 2008 y el 7% de los ingresos tributarios totales⁴⁵.

En los casos de productos cuyas importaciones exceden ampliamente las capacidades de absorción del mercado paraguayo, y que por tanto estarían relacionados con actividades de re-exportación, la pérdida de excedente del consumidor debe ser relativizada. También puede tener que ser relativizado el incremento estimado en la recaudación arancelaria, en la medida que los mayores aranceles a la importación afecte la viabilidad de dichas actividades.

43 La descripción del producto es meramente indicativa y no se corresponde estrictamente con la descripción de la NCM.

44 Si se aplica directamente el AEC o el consolidado, según corresponda, a las importaciones desde extra-zona en 2008, el incremento en la recaudación (renuncia fiscal) sería de aproximadamente USD 200 millones, por lo que los resultados de las simulaciones pueden considerarse razonables.

45 Según datos de la SET del MH y una serie de tipo de cambio nominal proporcionada por CEPAL.

Cuadro 15 – Efectos de la Eliminación de Excepciones al AEC: Recaudación, Consumidor y Productores Regionales
En miles de dólares

NCM	Productos	Lista	APL (%)	AEC1 (%)	REC (1)	EP regional (2)	PEN (3)	- EC (4)	Pérdida Paraguay (2+3)
22083020	Whisky en botellas de menos de 2 litros	LNE 399	18	20	192	1	18	211	20
29310032	Glifosato y su sal de monoisopropilamina	LNE 150	0	12	3.017	0	88	3.105	88
33030020	Aguas de tocador	LNE 399	8	18	883	117	69	1.067	187
38089129	Insecticidas	LNE 399	6	8	199	114	11	323	125
38089229	Funguicidas	LNE 399	6	8	19	68	1	88	69
39076000	- Poli(tereftalato de etileno)	LNE 150	0	14	1.292	463	65	1.813	528
55020010	Cables de filamentos artificiales de acetato de celulosa	LNE 150	0	12	405	435	21	859	456
64041100	Caizado de deporte	LNE 399	17	35	911	38	126	1.073	164
74081100	Alambre de cobre refinado	LNE 399	8	10	133	0	6	139	6
84159000	Partes de aire acondicionado para automóviles	BK	0	14	2.191	3	74	2.268	77
84433100	Impresoras multifunción	BIT	0	12	1.399	0	41	1.440	41
84701000	Calculadoras electrónicas	LNE 100	2	20	1.119	0	60	1.179	60
84713019	Computadoras portátiles	BIT	0	10	18.553	0	453	19.006	453
84717012	Unidades de memoria para discos rígidos	BIT	0	8	2.707	0	53	2.761	53
84717029	Unidades de lectura o grabación de discos	BIT	0	2	173	0	1	174	1
84718000	Las demás computadoras	BIT	0	10	1.839	2	45	1.886	47
84733041	Placas madre de computadores	BIT	0	10	3.087	1	75	3.164	77
84733042	Placas (módulos) de memoria	BIT	0	10	2.210	0	54	2.264	54
84733049	Placas de computadores	BIT	0	10	1.351	3	33	1.386	36
85171100	Teléfonos de auricular inalámbrico con mic.	LNE 100	2	10	654	1	19	674	20

NCM	Productos	Lista	APL (%)	AEC1 (%)	REC (1)	EP regional (2)	PEN (3)	- EC (4)	Pérdida Paraguay (2+3)
85171231	Teléfonos celulares	BIT	2	10	4.330	276	144	4.746	419
85176241	Ruteadores digitales inalámbricos	BIT	2	10	1.900	0	56	1.957	56
85177029	Partes de Antenas para la recepción o transmisión de voz, imagen u datos	LNE 100	2	10	669	15	21	705	36
85182990	Conjuntos de micrófono y parlantes	LNE 100	2	20	1.282	135	82	1.492	216
85184000	Amplificadores eléctricos de audiofrecuencia	LNE 100	2	20	2.209	24	120	2.352	144
85219090	DVD	LNE 100	2	10	1.743	25	53	1.821	78
85235100	Unidades de memoria transportables (pendrive)	LNE 100	2	10	2.636	0	78	2.714	78
85258029	Cámaras fotográficas digitales y videocámaras	LNE 100	2	10	10.783	1	320	11.104	321
85271390	Aparatos con reproductor y grabador en formato MP3 o MP4	LNE 100	2	20	1.355	0	72	1.427	72
85272190	Aparatos de radiodifusión para automóviles	LNE 100	2	20	8.699	88	473	9.254	560
85279190	Aparatos de radiodifusión con grabador y reproductor de sonidos MP3	LNE 399	8	20	1.331	0	92	1.423	92
85285120	Monitores para computadoras	BIT	0	10	4.864	15	119	4.998	134
85286900	Monitores para computadoras	LNE 399	8	10	487	0	22	509	22
85287200	Monitores de TV (flat, LCD)	LNE 100	2	20	3.603	811	261	4.647	1.072
87112010	Motocicletas cilindrada menor o igual 125cm3	LNE 399	18	20	305	2	29	336	31
89019000	Barcos para mercancías y barcos para personas y mercancías	BK	0	10	415	154	15	582	168
89040000	Remolcadores y barcos empujadores	BK	0	10	667	0	16	683	16
95041010	Videojuegos	LNE 100	2	20	16.961	0	902	17.863	902
95041099	Partes y accesorios de videojuegos	LNE 100	2	20	2.798	2	149	2.949	151
	Resto con Import. EZ >1 millón				25.548	4.129	1.295	30.972	5.424
	Resto				1.105	3.641	76	4.822	3.717
Total					135.992	10.504	5.705	152.201	16.209

Fuente: elaboración propia en base a simulación.

/1 Se utiliza el arancel consolidado por Paraguay en OMC cuando este es menor que el AEC

Mercosur y los Beneficios de una Agenda Conjunta Paraguay – Uruguay

Francisco Ruiz Díaz

En el ámbito del Mercosur, Paraguay y Uruguay son dos economías que comparten entre sí aspectos comunes, a partir de los cuales se debería establecer un marco de intervención estratégica en el ámbito del bloque. De lograrse, ambos podrían maximizar los resultados de las negociaciones.

Características estructurales comunes

Algunas de las características estructuralmente comunes entre ambos países se desarrollan a continuación:

- *Tamaño Económico.* Son las dos economías más pequeñas del bloque. El PIB de Paraguay en relación al del Mercosur es de 1% mientras que el Uruguay alcanza el 2%.
- *Tamaño Poblacional.* Son los dos países con menor cantidad de habitantes. La población del Mercosur se compone de 239 millones de habitantes, de los cuales 3% corresponden a Paraguay y 1% a Uruguay.
- *Apertura económica.* Son las más integradas al comercio mundial. El coeficiente de apertura ponderado⁴⁶ del Mercosur es del 24%, mientras que Paraguay y Uruguay registran una apertura tres (79%) y dos veces (48%) más, respectivamente⁴⁷.
- *Protección comercial.* Ambas economías revelan una preferencia por mantener y aplicar niveles de arancel aduanero bajos a los productos de bienes de consumo, de capital, de informática electrónica, químicos e insumos para la industria.
- *Integración comercial regional.* Ambas economías envían y compran una parte importante de sus exportaciones e importaciones al Mercosur. En el caso de las exportaciones, del total exportado por Paraguay 28%⁴⁸ van al Mercosur mientras que en el caso de Uruguay es un 27%. En cuanto a las importaciones, Paraguay adquiere el 48% del Mercosur y Uruguay lo hace en un 30% aproximadamente.
- *Patrones de comercio similares por fuera del Mercosur.* En el caso de las exportaciones por fuera del Mercosur, ambos países presentan perfiles muy similares pues exportan

46 Medido como el total del comercio (exportaciones + importaciones) en relación al PIB agregado.

47 Con datos extraídos del *World Economic Outlook*, Fondo Monetario Internacional, Enero de 2011 y del *Panorama Comercial 2009*, Ministerio de Hacienda de Paraguay.

48 Para el Paraguay se tuvo primeramente que filtrar la serie a efectos de “resolver” el problema de registración de *puerto de desembarque* y *puerto de destino final*. En los últimos años este trabajo se vuelve cada vez más necesario debido a que el país está incrementando sus exportaciones de bienes primarios al Europa, Asia y otras regiones fuera de América Latina.

significativa y coincidentemente a mercados, tales como: Chile, Unión Europea, Rusia y Venezuela.

- *Exportan productos intensivos en recursos naturales.* Las exportaciones de ambas economías se concentran fundamentalmente en unos pocos productos agropecuarios [Paraguay (85%), Uruguay (64%)], tales como: carne bovina, soja, derivados de la soja (grasas y aceites), arroz, trigo, productos de la madera, azúcar, entre otros.
- *Importan mercancías industriales intensivas en bienes de capital.* Las importaciones de ambas economías se concentran en petróleo y derivados [Paraguay (10%), Uruguay (23%)] y productos manufacturados [Paraguay (73%), Uruguay (64%)].
- *Producción primaria.* En relación al Mercosur, son los socios con mayor nivel de dependencia de la actividad primaria. En el caso de Paraguay, 23% del PIB se genera a partir de actividades primarias, mientras que en Uruguay esta dependencia alcanza 10%⁴⁹.

En conclusión, Paraguay y Uruguay son países que comparten características similares como el hecho de ser economías pequeñas, con escasa integración vertical, que deben realizar buena parte de la incorporación de tecnología a través de sus importaciones (maquinaria y equipo, y sus partes y piezas; bienes de alta tecnología; variedad de insumos y productos intermedios).

Teniendo en cuenta estos aspectos, se esperaba al inicio del Mercosur que ambas naciones fomenten sólidas alianzas con el fin de hacer frente a los desafíos que imponía la negociación de elementos estructurales de la integración profunda, además de la desventaja de tener que negociar con países de mayor poder económico y político, como son la Argentina y el Brasil. Sin embargo, en los casi veinte años de vigencia del MERCOSUR, las intervenciones de Paraguay y Uruguay no se han caracterizados por estar coordinadas ni tampoco se ha podido percibir algún grado de cooperación entre ambos países.

Ante estos hechos, surge la interrogante sobre que elementos adicionales pudieron estar interrumpiendo la creación de espacios de cooperación y de intervenciones en temas donde los intereses son coincidentes. La experiencia que los autores del presente tópico han vivido en el ámbito de las negociaciones permite destacar posibles *ruidos* en la relación y coordinación entre Paraguay y Uruguay, caracterizados por:

- *Las relaciones interpersonales.* Las relaciones interpersonales de los negociadores de Paraguay y Uruguay no se han destacado precisamente por ser las más efectivas, en muchas ocasiones se ha podido observar actitudes de desconfianza entre ambos grupos.
- *Los problemas en la comunicación.* Muchos aspectos de la comunicación pueden ser muy distintos entre ambos países, incluso, a pesar de tener un idioma en común. En el caso de Paraguay y Uruguay existen quizás muchas diferencias de orden cultural y ambiental que en ocasiones podría no contribuir para que las personas generen relaciones basadas en la credibilidad y la confianza mutua. Se ha podido observar incluso casos donde los negociadores de ambos países, a pesar de decir casi lo mismo, no lograban ponerse de acuerdo en el tema. Entender lo que *quiere* decir la contraparte, requiere un

49 En sector primario en Argentina es 9% del PIB mientras que en el del Brasil es el 6% (Informe Anual CIA World Factbook (2009).

esfuerzo adicional pero los resultados pueden llegar a ser buenos⁵⁰.

- *Diferencias en la valoración de los temas.* En ocasiones también ocurre que el interés de un tema puede ser común entre ambos países pero la valoración relativa difiere. Un ejemplo, puede que para el Paraguay a nivel general el tema de las asimetrías y su impacto en los procesos de integración sean de fundamental importancia, pero enfocado fundamentalmente a las cuestiones que hacen a las asimetrías estructurales, en tanto que a las asimetrías derivadas de política no le asigna la misma prioridad y, mientras que para Uruguay es lo contrario. Esto implica que para mejorar los resultados de la negociación es necesario mejorar los canales de comunicación y desarrollar un sólido espacio de relacionamiento interpersonal, en todos los niveles, entre los negociadores.

A partir de estos hechos, se considera factible que Paraguay y Uruguay puedan entonces construir una agenda común para enfrentar con mayor peso las negociaciones en el Mercosur y potenciar de esa manera los beneficios de la integración regional.

Entonces, si se desea fortalecer la capacidad de intervención estratégica coordinada de Paraguay y Uruguay, debe empezar a trabajarse distinguiendo las siguientes acciones:

- *Los temas.*
- *Las personas.*

Propuestas para mejorar la coordinación entre Paraguay y Uruguay

A continuación se presentará n algunas de las áreas donde se podrían generar acercamiento de intereses comunes entre Paraguay y Uruguay en el futuro, a fin de enfrentar con mayor éxito las negociaciones frente a sus socios mayores.

Agenda común: “Los temas”

La lista que se presenta a continuación no es exhaustiva, en el sentido que no agota los temas y que además, al ser la integración un proceso dinámico, los intereses pueden ir moviéndose también hacia otras áreas, e incluso podría pensarse en coordinar intereses tratados en otros espacios de integración regional: ALADI, UNASUR, entre otros.

A continuación se citan los temas identificados sobre los cuales se deberían analizar el intercambio de intereses y la generación de posiciones comunes

- *Libre circulación y acceso a mercados.* Este es un tema de fundamental importancia para ambos países. La libre circulación debe abordarse en su sentido más amplio posible, esto es, bienes, personas, transportes. Ello atendiendo que ambos países, por su ubicación geográfica y la elevada dependencia del comercio fronterizo con sus vecinos, han experimentado en reiteradas ocasiones, graves y perjudiciales complicaciones en este ámbito en particular. Aquí justamente se destaca un ejemplo del problema en el entendimiento, en la comunicación y en la falta de acercamiento de los negociadores. Ambos países reclaman todo el tiempo el mejoramiento de la libre circulación en el bloque. En tal sentido, la eliminación del doble cobro, bien negociada, contribuye a mejorar la libre circulación; sin embargo, durante años, ambos países no lograron

50 Para entender como la comunicación puede complicar el entendimiento entre las partes, se recomienda una lectura del trabajo De Caro, J. (2000): *La cara Humana de la Negociación. Una herramienta para desarmar el enojo y otras estrategias de persuasión*, 4ª Edición, pp. 48 – 56, Mc Graw Hill, Bogotá.

entenderse en el tema y por mucho tiempo negociaron en el bloque con posiciones divididas.

- *Relacionamiento con terceros países.* Esta área es quizás donde más fácil sea el entendimiento para ambos países. El objetivo es claro: lograr acuerdos comerciales con impacto económico sustancial para ambos países. La identificación de países o regiones tampoco tiene mucha dificultad, preferentemente estaría orientado a mercados tales como los de la Unión Europea, los Estados Unidos de América, Canadá, Corea, entre otros. Lo que debería aclararse en cada caso serían los detalles, tales como los detalles del texto, los niveles mínimos de expectativas, los niveles máximos de ofertas, etc.
- *Eliminación del doble cobro del arancel externo común.* En este tema ambos países tienen intereses muy similares, sería interesante que ambos puedan realizar un mayor acercamiento e intercambio de expectativas.
- *Funcionamiento de las instituciones en el Mercosur.* Los esquemas de integración basados en relaciones muy asimétricas, requieren una fortaleza en materia institucional, a efectos de resguardar la sostenibilidad de los acuerdos. En el caso del Mercosur esto se vuelve más prioritario aun ateniendo que, en el bloque, Brasil representa el 76% del PIB y el 79% de la población. En ese contexto, es sumamente prioritario que ambas economías pequeñas tengan por interés común el fortalecimiento del sistema de justicia y del esquema de solución de controversias en el Mercosur. Además de ello, se debe buscar re-ordenar otros aspectos que debilitan la credibilidad del bloque, tales como la *inflación* normativa y de órganos.
- *Política de sede de los órganos del Mercosur.* Estos espacios podrían ser compartidos. A Paraguay le interesa fortalecer todo lo relativo a la justicia y a también al aspecto social del Mercosur, mientras que Uruguay está interesado a su vez en concentrar las demás sedes.
- *Asimetrías.* En general, este tema desata intereses comunes entre ambos países, aunque el enfoque del tratamiento del tema difiere, según el país (asimetrías estructurales y asimetrías derivadas de política). Sin embargo, dicha diferencia no debería ser un impedimento para encontrar espacios de cooperación e intervención mutua.

Finalmente, como ya se mencionó, este listado de temas no es exhaustivo y podrían ir apareciendo otros que sean de interés común. Tampoco el orden indica alguna prioridad. Es necesario además advertir que la identificación de este listado de temas de interés *per se* no garantiza que en el futuro los países vayan a presentar un mejor perfil en materia de cooperación. Para ello se debe avanzar además complementariamente en la generación de un mejor clima de relacionamiento de los negociadores.

Acciones para fortalecer los lazos de “Las personas”

La obtención de mejores resultados en la coordinación y las negociaciones ante los demás socios del Mercosur requieren además, el fortalecimiento de los negociadores de ambos países. Esto quizás es un desafío de mayor nivel que la simple identificación de los temas. Podrían existir muchas explicaciones respecto a las diferencias en la comunicación y el entendimiento: nivel de formación y experiencia, la forma en que expresan las posiciones, el propio desinterés por generar relaciones interpersonales de largo plazo, el descuido en el tratamiento de los temas sensibles.

Muchos de estos aspectos pueden fortalecerse mejorando el relacionamiento entre las personas, pero para ello se debe buscar espacios comunes donde puedan interactuar y entenderse mutuamente. Por ello se considera que cursos de acción en las siguientes líneas podrían contribuir a generar mayor coordinación en los temas entre Paraguay y Uruguay:

- *Actividades de capacitación.* Se podría, por ejemplo, aprovechar la buena calidad de la oferta académica del Uruguay en áreas como las del comercio internacional, finanzas internacionales, métodos cuantitativos, teoría de negociación, teoría de las relaciones internacionales; a fin de generar espacios donde puedan interactuar los negociadores de ambos países, ya sea, en capacitación o actualización. Las cooperaciones técnicas no reembolsables de organismos internacionales suelen ser accesibles a este tipo de propuestas, se podría incluso pensar en la preparación y presentación conjunta de los términos de referencia. Se podrían manejar alternativas de envío de funcionarios paraguayos a universidades o centros de investigación de Montevideo, o el envío de profesores y funcionarios Uruguayos a Asunción. En ambos casos se pueden negociarse mecanismos a fin de abaratar costos.
- *Extender el relacionamiento bi-lateral y a áreas específicas.* En las necesidades de intervención pública existe muchas posibilidades de generar espacios para intercambiar experiencias. Por ejemplo, podría buscarse un mayor acercamiento entre las autoridades de ambos países de las áreas de economía, producción, medioambiente y, social, con el fin de intercambiar las respectivas experiencias en políticas públicas.
- *Transferencia de tecnología y conocimientos.* Se podrían desarrollar acuerdos de cooperación bi-lateral para que se produzca un mayor intercambio en materia de transferencia de conocimiento y avances tecnológicos. Teniendo en cuenta que ambos países dependen significativamente de la producción agrícola y ganadera (a pesar de tener climas diferentes) podría resultar interesante buscar un mayor intercambio en esta área.
- *Formación de posgrado y especializaciones.* Las universidades uruguayas son muy conocidas por su elevado nivel académico. En tal sentido, si en Paraguay existe posibilidades de financiar la formación de los funcionarios públicos en estudios de posgrado, se podría pensar en acuerdos convenientes entre estas las áreas académicas uruguayas y las autoridades del sector público del país, a fin de contar con costos adecuados que incentive la formación de técnicos paraguayos en dichas universidades.

Finalmente, al igual que el trabajo de identificación de posibles temas, el listado de posibles espacios que aquí se sugiere, no es exhaustiva. Podrían existir más iniciativas (y mejores incluso), pero es necesario reiterar que si se desea obtener mejores resultados en la coordinación y por ende en las intervenciones conjuntas en el Mercosur, no solo basta con identificar los temas de la agenda común sino que además es necesario alinear el *feeling* entre los negociadores, objetivo que solo será posible si ellos cuentan con espacios para interactuar, que sean diferentes a los espacios donde hoy ya interactúan como negociadores de sus respectivos países.

Consideraciones Finales

Francisco Ruiz Díaz

La experiencia internacional muestra que no se puede llevar adelante reformas liberalizadoras sin abarcar al mismo tiempo las reformas institucionales internas. No hacerla de esta manera puede conducir a resultados negativos que afectan la gobernanza de los procesos de integración internacional.

Para lograr una inserción mundial competitiva y exitosa, necesariamente se debe dotar a la política comercial de instituciones pro-competitivas. Es difícil pensar en alcanzar resultados exitosos cuando las instituciones internas no están orientadas hacia este propósito. La experiencia indica que esto sigue siendo válido, en los acuerdos extremadamente flexibles, e incluso cuando se trata de los mecanismos preferenciales unilaterales donde existen claros beneficios potenciales para el país.

En cuanto a las instituciones y al modelo de desarrollo vigentes en el Paraguay, estas han sido heredadas prácticamente en su totalidad del régimen dictatorial. Los pilares de este modelo de desarrollo se basan en la agro-exportación y en la re exportación. Ambos fueron diseñados y concretados en la década de los sesenta y setenta con la estrecha cooperación del Brasil. Entonces, bajo esta realidad, no es posible pensar en producir cambios estructurales importantes si no se coordina con dicho país. Esto cobra mayor fuerza al considerar la historia del país y las consecuencias de su enclaustramiento geográfico.

Depender del Brasil para lograr cambios sustanciales en el ámbito de la política comercial, agrega un atractivo especial al Mercosur atendiendo que en ese ámbito es posible fortalecer cualquier mecanismo de intervención conjunta. Esta coordinación será más difícil lograrla por fuera del bloque, en cuyo caso los problemas conjuntos deben ser sometidos al esquema de relacionamiento bi-lateral (Comisión Mixta) dependiendo de la burocracia, no muy dinámica, que caracteriza a este tipo de esquemas.

Algunos sostienen que el *Mercosur no sirve* y que Paraguay debería entonces denunciar al Tratado de Asunción. Los datos expuestos aquí revelan precisamente que Paraguay no ha comprometido nada de su política en el ámbito del Mercosur. El país sigue siendo dueño de su política comercial, al punto que las tres cuartas partes de lo importado desde extrazona ingresan al país con desvíos al AEC. A su vez, las cifras muestran que estos desvíos se produjeron precisamente porque el país ha tenido que negociar en el Mercosur, el mantenimiento del modelo de re-exportación, atrasando con ello su compromiso de integración profunda en la Unión Aduanera.

En ese sentido, se observa en la agenda del país ante el Mercosur, temas relacionados con las negociaciones de aranceles bajos para productos de consumo suntuario. Tal como se presenta en este documento, en la práctica, los beneficios logrados mediante los mecanismos de desvío al AEC han sido empleados intensivamente para importar este tipo de productos. Este esquema

no tiene vinculo alguno con los compromisos de integración en el Mercosur, son excepciones cuya vigencia deben culminar en algún momento; o en su defecto, el país tendría que pensar en otras alternativas como la de salirse de la Unión Aduanera. Esto, por supuesto, debe evaluarse con la debida seriedad atendiendo las posibles consecuencias que ello acarrearía. En últimas, esta alternativa no garantizaría la continuidad del modelo de re-exportación debido a que este depende enteramente de la voluntad del Brasil, país que podría eventualmente considerar el cierre definitivo de su mercado para recibir a los re-exportados desde Paraguay.

El otro pilar del modelo de desarrollo del país, la agro-exportación, ha generado efectos en vaivén. Por un lado, ha mejorado sustancialmente la producción agrícola y a nivel mundial volvió visible al país por ser gran exportador de productos primarios. Sin embargo, en contrapartida tuvo dos efectos negativos con fuerte impacto social. En primer lugar trajo consigo problemas de orden ambiental pues significó una expansión de la frontera agrícola con pérdidas sustanciales de bosques naturales existentes antiguamente en el país. En segundo lugar, para su desarrollo, tuvo que expulsar una gran cantidad de personas desde el campo hacia la ciudad. Estas terminaron por instalarse en condiciones de absoluta marginalidad. Un proceso ideal hubiese sido que, en paralelo a la expansión de la frontera agrícola, la capacidad industrial haya crecido a fin de absorber ese ejército de mano de obra ociosa. Este problema requiere una solución, que sería ideal surja de un pacto social. La solución al frágil equilibrio social deberá producirse necesariamente por la instalación de mecanismos de re-distribución que al mismo tiempo tomen en consideración la necesidad de resguardar la competitividad internacional de la agricultura empresarial.

En relación a la solución del comercio de re-exportación, pensar en su desmantelamiento abrupto no puede ser una opción racional. Tendría que pensarse en una transformación de las zonas fronterizas como polos de desarrollo industrial y comercial, y esta opción debe necesariamente ser coordinada con el Brasil. Tratar de actuar de manera aislada podría tener consecuencias muy negativas en términos sociales y también tributarios.

Tal como se presenta en este documento, las recaudaciones generadas por el Régimen de Turismo, en Aduanas, representan entre 6% y 8% del total de los ingresos tributarios del país, si esto se le suma el aporte de las actividades conexas (transporte, servicios profesionales, etc.) además de un 8% de valor agregado que aporta la actividad al valor importado, se estima entonces un impacto global cercano a los 14% de los ingresos tributarios. En términos de empleo, resulta difícil determinar una cifra, pero extraoficialmente se maneja que la actividad genera en Paraguay cerca de 12.000 puestos de trabajo: informales 8.000 (taxistas, moto-taxis, mesiteros, etc.) y formales 4.000 (vendedores de salón y servicios de profesionales).

Los resultados de las simulaciones del modelo de equilibrio parcial computable son muy interesantes cuando se los compara con los cálculos realizados, en paralelo, sobre el aporte fiscal del Régimen de Turismo a los ingresos tributarios totales. Así, los resultados indican que la remoción de los mecanismos de desvíos al AEC podría generar al fisco unos USD 136 millones más de recaudación, o sea, el equivalente al 7% de los ingresos tributarios del país.

Desde la óptica *particular* de lo que representa el régimen de re-exportación para el fisco, esto implica que tener o no tener excepciones al AEC sería una cuestión casi irrelevante. Es decir, sostener hoy día el régimen de re-exportación representa un beneficio que en promedio equivale a 7% de los ingresos tributarios. Por su parte, los resultados de las simulaciones indican que su desmantelamiento (a través de la eliminación de los mecanismos de desvíos al AEC) significaría un 7% más de ingresos tributarios.

Ahora bien, en este punto es necesario tener presente dos aspectos muy sensibles no capturados por el modelo. El primero de ellos es que no todos los desvíos al AEC están al servicio exclusivo del modelo de re-exportación. Parte de las excepciones, como ser bienes de informática, electrónica y telecomunicaciones, responden a necesidades internas del país con la finalidad de mantener la competitividad de las industrias locales, modernizar el sistema educativo, y para el bienestar de los consumidores. En segundo lugar, la evaluación bajo el enfoque *ceteris paribus* limita sustancialmente las conclusiones; es decir, resulta poco probable que ante un cambio en los precios, consecuencia de adoptar el AEC, los productos que Paraguay importa muy por encima de sus necesidades reales (bienes suntuarios de consumo destinado a la re-exportación) sigan registrando importación en niveles relativamente similares a los que actualmente comercia. En el caso del Paraguay, adoptar el AEC significaría dismantelar todo el esquema de re-exportación. Los USD 10.000 millones de importación registrado en el 2010 están muy por encima de las necesidades del país, y ese nivel de importaciones únicamente podrían ser explicadas por una parte significativa de re-exportación al Brasil.

Es un hecho que la industrialización del país y la mejora en la calidad de las instituciones de la burocracia estatal, conducirán a debilitar la importancia relativa del modelo de re-exportación, y por ende, las decisiones de política para su gradual dismantelamiento podrían ser relativamente más fáciles y genera menos fricción. Sin embargo, para alcanzar un estadio de desarrollo industrial es necesario atraer inversiones y la atracción de inversiones es notoriamente sensible al tamaño del mercado de influencia. Es en este punto donde Paraguay debería insistir en el Mercosur, o sea, en que se cumpla de manera irrestricta los principios de la libre circulación y el acceso a los mercados, cuestión que obliga a pensar en la relevancia de articular estrategias conjuntas con el Uruguay.

Sin embargo, a la par de negociar ante el Mercosur el cumplimiento irrestricto del principio de libre circulación, el país debe además, en paralelo, iniciar un proceso de reformas de sus instituciones, preparándolas para que las mismas estén alineadas a los principios de un Estado para el desarrollo. Ambos objetivos (garantías a la libre circulación y una burocracia tecnocrática y pro-desarrollista) son indispensables para pensar en un Mercosur que sirva a los propósitos desarrollistas del país.

ANEXO I

Álvaro Ons

Teoría de los Desvíos del AEC

Los desvíos respecto de la política arancelaria común ocurren cuando, en una operación de importación desde fuera del bloque, el arancel efectivamente cobrado es distinto del AEC correspondiente.

Marco General

En el MERCOSUR, los principales instrumentos que dan lugar a este tipo de situaciones son las listas de excepciones al AEC (nacionales y sectoriales), los REI no armonizados, los ACP no armonizados y las medidas de defensa comercial aplicadas individualmente. Estos instrumentos tienen por objeto afectar a productores y/o consumidores en un miembro particular, y por lo tanto, pueden entrar en contradicción con la libre circulación de bienes al interior del bloque, requiriendo la implementación de un sistema de reglas de origen y estimulando la aplicación de otras RNA en el intercambio regional.

En el caso de los desvíos hacia abajo, son los demás miembros del bloque -los que siguen cobrando el AEC- quienes tienen el incentivo para establecer dichas barreras en el comercio intrarregional, de forma de evitar la triangulación a través del socio que cobra un arancel menor. Por el contrario, cuando el desvío es hacia arriba, es el país promotor el interesado en restringir el libre comercio intrazona, en el intento de maximizar la sustitución de importaciones y minimizar el desvío de comercio. En definitiva, existe necesariamente un vínculo entre la libre circulación de bienes y el cumplimiento de una política comercial común.

Es importante entender los efectos de los desvíos respecto del AEC sobre los precios, el consumo, la producción y el comercio. En particular, interesa determinar bajo qué condiciones estos desvíos implican una alteración en el nivel de protección que el AEC proporciona a los productores regionales. Esto permitirá también identificar potenciales interacciones entre los desvíos y la aplicación de restricciones en el comercio intrazona.

En esta sección se desarrolla un marco analítico para explicar los efectos de los desvíos respecto del AEC implementados por alguno de los países participantes en un proceso de integración económica con las características actuales del MERCOSUR. Esto es, se considera una situación en la cual, si bien se acordó un AEC, persisten excepciones al AEC, y REI y ACP no armonizados, que determinan la necesidad de un sistema de reglas de origen para impedir la triangulación⁵¹. Entonces, no se puede aplicar directamente ni la teoría de las UA ni la de las ZLC, sino que debe construirse un marco que incorpore aspectos de ambas.

Se considera un bloque Z conformado por los países A y B , entre los que existe libre comercio sujeto al cumplimiento de requisitos de origen, y que han acordado un AEC para los

51 En tanto Paraguay prácticamente no ha aplicado medidas de defensa comercial (derechos antidumping, derechos compensatorios de subvenciones o salvaguardias), este instrumento no será considerado explícitamente en el desarrollo de la teoría de los desvíos del AEC.

diversos bienes del universo arancelario. Se plantea un análisis de equilibrio parcial que incluye los siguientes supuestos adicionales: el bloque es pequeño (los precios internacionales están dados); en el equilibrio inicial el bloque necesita importar el producto en cuestión para satisfacer la demanda de sus consumidores; la tecnología de producción presenta rendimientos constantes a escala; los mercados son competitivos; no existen costos de transporte; cada país miembro percibe la recaudación arancelaria correspondiente a las importaciones desde extrazona que ingresan a través de su aduana (no existe un mecanismo de distribución de la renta aduanera); y el tipo de cambio no se ve afectado por las medidas de política comercial aplicadas en el mercado de un producto particular (todos los precios pueden expresarse en la misma moneda).

En ausencia de factores de desvío, el precio de un producto i (P_i) en cualquiera de los países del bloque sería igual a su precio internacional (P_i^*) incrementado por el nivel del AEC respectivo (t_i^{AEC})⁵²:

$$P_i = P_i^* + t_i^{AEC}$$

Este sería el precio que recibirían los productores y pagarían los consumidores en cualquiera de los socios, tal como ocurre en una UA.

En presencia de factores de desvío, el precio a los productores del producto i es el mismo en toda la región pero puede haber distintos precios a los consumidores debido a la vigencia de distintas condiciones de importación, al igual que ocurre en una ZLC. En principio, los efectos de los desvíos pueden analizarse con independencia del tipo específico de instrumento que los generó, dado que tanto una excepción como un REI o un ACP no armonizados, introducen un arancel a las importaciones diferente al AEC, que aplica solo a una parte de los consumidores del bloque (los importadores del país que implementó la excepción, los beneficiarios del REI o los importadores del país que tiene el acuerdo). Esto es, si suponemos que alguno de los miembros implementa una excepción al AEC, un REI o un ACP, resulta que se pueden distinguir dos tipos de consumidores/importadores del producto i :

Los que pueden importar desde extrazona pagando el arancel alto (t_i^H): el AEC en caso de que se implemente un REI o un ACP, o el arancel de excepción en caso de que se implemente una excepción hacia arriba.

Los que pueden importar desde extrazona pagando el arancel bajo (t_i^L): el arancel correspondiente al REI o a una excepción hacia abajo, o el AEC en caso de que se implemente una excepción hacia arriba.

Los primeros conforman la curva de demanda D_i^H y los segundos la curva D_i^L , mientras

52 Al solo efecto de simplificar la notación se supone que los aranceles son específicos.

que la oferta total de la zona viene dada por O_i^Z . Los efectos de la introducción de un REI, un ACP o una excepción se pueden caracterizar según tres casos, que se derivan de la comparación de la oferta total y la demanda de los consumidores que pueden importar pagando el arancel alto (Figura 1).

Caso A: La oferta supera a esa demanda al precio de importación bajo:

$$O_i^Z(p_i^* + t_i^L) > D_i^H(p_i^* + t_i^L)$$

Entonces, no van a haber importaciones desde extrazona que paguen el arancel alto y los efectos esperados son:

El precio a los productores y a todos los consumidores será el bajo ($p_i^* + t_i^L$).

Los consumidores que pueden importar desde extrazona pagando el arancel alto se abastecerán únicamente en la región.

Los consumidores que pueden importar desde extrazona pagando el arancel bajo se abastecerán comprando a productores regionales e importando desde el resto del mundo.

En este caso, la implementación de un REI, de un ACP o de una excepción al AEC hacia abajo, determinaría una reducción en el nivel de protección a los productores regionales, disminuyendo el precio y beneficiando a los consumidores; mientras que la introducción de una excepción hacia arriba no podría alterar dicha protección.

Caso B: La oferta es menor a esa demanda al precio de importación alto:

$$O_i^Z(p_i^* + t_i^H) < D_i^H(p_i^* + t_i^H)$$

Entonces, van a haber necesariamente importaciones desde extrazona que paguen el arancel alto y los efectos esperados son:

El precio a los productores y a los consumidores que pueden importar desde extrazona pagando el arancel alto será el precio alto ($p_i^* + t_i^H$).

El precio a los consumidores que pueden importar desde extrazona pagando el arancel bajo será el precio bajo ($p_i^* + t_i^L$).

Los consumidores que pueden importar pagando el arancel alto se abastecerán adquiriendo la totalidad de la producción regional e importando desde el resto del mundo.

Los consumidores que pueden importar pagando el arancel bajo se abastecerán únicamente a través de importaciones desde el resto del mundo.

En este caso, la implementación de un REI, de un ACP o de una excepción al AEC hacia abajo, no modificaría el nivel de protección a los productores regionales y beneficiaría únicamente a los consumidores alcanzados por el instrumento; mientras que la introducción de una excepción hacia arriba incrementaría el nivel de protección, perjudicando a los consumidores a los que se aplica la excepción.

Caso C: Caso intermedio en que la oferta es mayor a esa demanda al precio de importación alto y es menor al precio de importación bajo:

$$O_i^Z(p_i^* + t_i^H) > D_i^H(p_i^* + t_i^H) \text{ y } O_i^Z(p_i^* + t_i^L) < D_i^H(p_i^* + t_i^L)$$

Los efectos esperados son una combinación de los casos anteriores:

El precio a los productores y a los consumidores que pueden importar desde extrazona pagando el arancel alto se ubicará en un nivel intermedio (p_i^I), para el que se igualan O_i^Z y D_i^H .

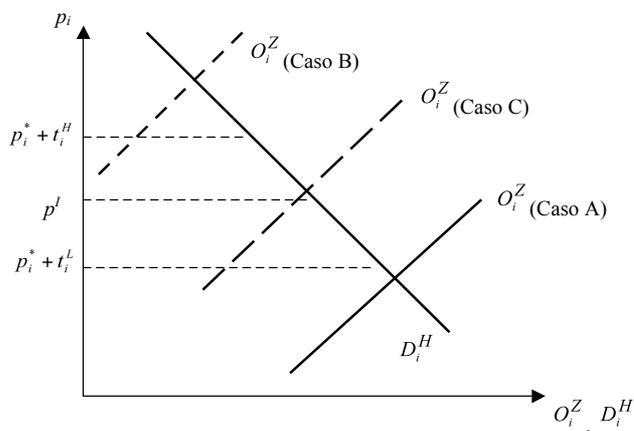
El precio a los consumidores que pueden importar desde extrazona pagando el arancel bajo será el precio bajo ($p_i^* + t_i^L$).

Los consumidores que pueden importar pagando el arancel alto se abastecerán únicamente en la región, adquiriendo la totalidad de la producción regional.

Los consumidores que pueden importar pagando el arancel bajo se abastecerán únicamente a través de importaciones desde el resto del mundo.

En este caso, la implementación de un REI, de un ACP o de una excepción al AEC hacia abajo, determinaría una reducción en el nivel de protección a los productores regionales, disminuyendo el precio y beneficiando a los consumidores (Caso A); mientras que la introducción de una excepción hacia arriba incrementaría el nivel de protección, perjudicando a los consumidores a los que se aplica la excepción (Caso B).

Figura 1 – Casos de efectos de los REI y las excepciones al AEC



Para un mejor desarrollo del análisis aplicado se presentan específicamente los efectos de los REI, seguidos por los de las excepciones al AEC, profundizando en las implicaciones en términos de nivel de protección y bienestar. Por último, se considera brevemente el caso de los ACP no armonizados.

Regímenes Especiales de Importación

Los REI habilitan una exoneración total o parcial de los impuestos a la importación para una cierta categoría de comercio, correspondiente a cierto agente importador (exoneración subjetiva) y/o cierto sector de actividad promovido por el régimen (exoneración objetiva). Se considera nuevamente el bloque Z conformado por los países A y B , donde rige inicialmente un AEC, y se supone que el país A implementa unilateralmente un REI que alcanza al producto i , posibilitando que parte de sus demandantes lo puedan importar sin el pago de arancel⁵³. Así, el arancel alto viene dado por el AEC y el arancel bajo es nulo. Como se explica más adelante, esto puede dar lugar a dos grandes tipos de efectos:

El mantenimiento del nivel de protección proporcionado por el AEC, verificándose únicamente una redistribución del ingreso por impuestos a la importación hacia el tipo de agente y/o actividad particular beneficiados por el régimen (corresponde al caso B del punto anterior).

Una disminución en el nivel de protección para los productores de i en A y en B , acompañada de una redistribución de la recaudación arancelaria (corresponde a los casos A y C del punto anterior)⁵⁴.

La Figura 2 permite identificar bajo qué condiciones el REI introducido no logra afectar el nivel de protección a los productores regionales o, por el contrario, determina una disminución del mismo. Se representa el mercado del producto i en el bloque Z constituido por A y B . La demanda total de la zona por el producto i (D_i^Z) surge de sumar las demandas respectivas en cada uno de los miembros (D_i^A y D_i^B), que para simplificar se suponen idénticas. En tanto es el país A quien implementa el REI, su demanda puede descomponerse en la demanda de los agentes beneficiados por el régimen (D_i^{Adr}) y la de los agentes que se encuentran fuera del régimen (D_i^{Afr}):

$$D_i^A = D_i^{Adr} + D_i^{Afr} = \lambda D_i^A + (1 - \lambda) D_i^A$$

donde λ es la proporción de la demanda total de A realizada por los agentes dentro del régimen (a efectos de la Figura 2 se ha supuesto $\lambda = 0,5$)⁵⁵.

En cuanto al lado de la oferta, se han representado dos casos de oferta total del producto i , que está compuesta por la producción conjunta de los productores de A y B . La curva O_i^Z corresponde a una situación como la del caso B del punto anterior mientras que la curva $O_i^{Z'}$ corresponde al caso C.

Inicialmente, se considera la curva de oferta O_i^Z y se parte de un equilibrio en el que no se aplica ningún REI. El precio inicial es el mismo para todos los productores y consumidores de

53 Si el régimen incluyera a la totalidad de los demandantes del producto en el país A , se trataría de hecho de una excepción al AEC hacia abajo. Por otra parte, se considera un arancel nulo por simplicidad, pero el análisis tiene validez para cualquier arancel positivo e inferior al AEC.

54 Se está suponiendo que cada país miembro recibe la recaudación arancelaria correspondiente a las importaciones desde extra-zona que ingresan a través de su aduana, tal como ocurre actualmente en el MERCOSUR. En presencia de algún mecanismo de reparto de la renta aduanera, algunas conclusiones pueden verse afectadas.

55 Los supuestos respecto de demandas idénticas y el valor del parámetro λ tienen por objetivo simplificar el gráfico y no tienen incidencia alguna sobre el tipo de los efectos estudiados.

la zona y es igual al precio internacional más el AEC: $p_i^Z = p_i^* + t_i^{AEC}$. La cantidad ofrecida ($O_i^Z(p_i^Z)$) es inferior a la demandada ($D_i^Z(p_i^Z)$), y el exceso de demanda se satisface con importaciones desde el resto del mundo:

$$m_i^Z(p_i^Z) = D_i^Z(p_i^Z) - O_i^Z(p_i^Z)$$

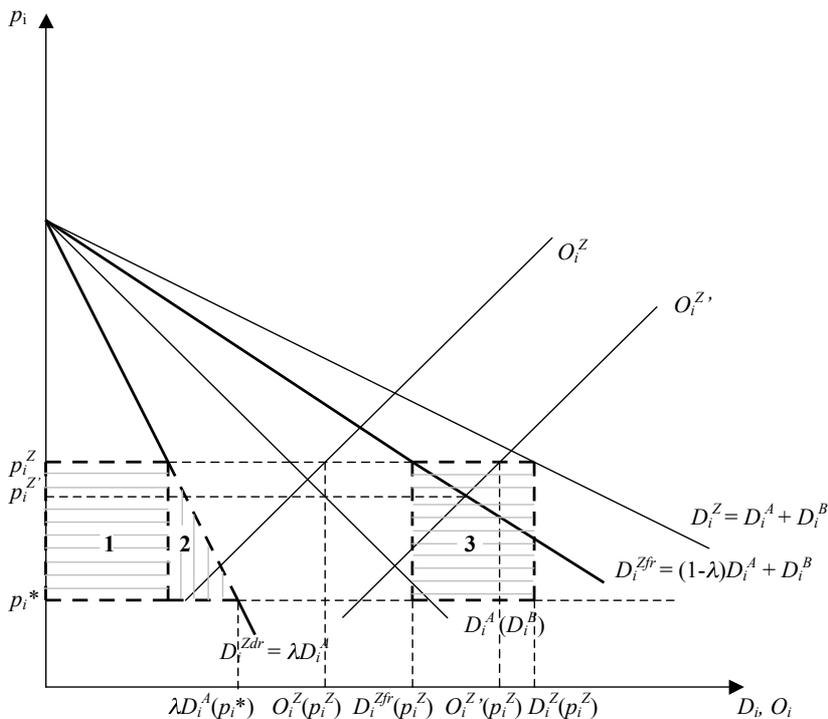
Suponemos ahora que el país *A* aplica un REI que exonera del pago del arancel a un subconjunto de sus consumidores. Se pueden distinguir dos curvas de demanda por el producto *i*:

La de los consumidores que se encuentran fuera del régimen (D_i^{Zfr}), compuesta por todos los consumidores del país *B* (D_i^B) y por los del país *A* no beneficiados ($(1 - \lambda)D_i^A$); y

La de los consumidores alcanzados por el régimen ($D_i^{Zdr} = \lambda D_i^A$).

Al nivel de precios inicial (el precio alto), la cantidad demandada por los agentes fuera del régimen ($D_i^{Zfr}(p_i^Z)$) sigue siendo mayor que la oferta total ($O_i^Z(p_i^Z)$), por lo tanto, la zona debe seguir importando desde el resto del mundo a ese precio y la introducción del REI no modifica el nivel de protección que el AEC otorga a los productores de *A* y *B*. Al mismo tiempo, los consumidores dentro del régimen se benefician importando al precio internacional (el precio bajo) una cantidad mayor ($D_i^{Zdr}(p_i^*) = \lambda D_i^A(p_i^*)$) que en la situación de partida.

Figura 2- Efectos de los Regímenes Especiales de Importación



De este modo, el REI resulta en una ganancia de bienestar, sin afectar el nivel de protección, en la medida que disminuye la distorsión en el consumo asociada a un arancel. En efecto, el incremento en el excedente de los consumidores (área 1+2) es mayor que la pérdida de recaudación arancelaria (área 3), mientras que el excedente de los productores permanece incambiado. La ganancia de bienestar corresponde al área 2, dado que las áreas 1 y 3 son iguales. Asimismo, puede afirmarse que existe una redistribución del ingreso arancelario hacia los agentes beneficiados por el régimen, en el sentido que parte del aumento del excedente de esos consumidores tiene como contrapartida la reducción en la recaudación, al ser menos las importaciones que pagan el arancel (las áreas 1 y 3 son iguales).

Tal como se señala en la literatura, un arancel a las importaciones es equivalente a un impuesto al consumo y un subsidio a la producción de la misma magnitud (Vousden, 1990). Cuando se aplica un arancel, los consumidores pagan el impuesto, los productores perciben el equivalente a un subsidio - vía el precio doméstico incrementado - y se recauda un ingreso adicional (estrictamente igual a la recaudación del arancel a las importaciones)⁵⁶. Es decir, un impuesto a las importaciones implica una distorsión excesiva para lograr mantener un cierto objetivo de producción. Si se puede reducir la recaudación de este impuesto, a través de una discriminación de la alícuota entre demandantes, y seguir manteniendo el mismo precio al productor, entonces, esta opción será mejor que cobrar un arancel único. Es quizás por este motivo que los países o bloques con estructuras muy proteccionistas son al mismo tiempo los que aplican regímenes especiales de comercio que permiten exonerar parte del arancel y reducir por esta vía las distorsiones en el consumo. En el límite, introducir un arancel a las importaciones, junto con un REI que deje unas importaciones marginalmente pequeñas fuera del mismo, es equivalente a implementar un subsidio a la producción.

Para analizar una situación en que el REI reduce el nivel de protección, se emplea la Figura 3 pero considerando la curva de oferta $O_i^{Z'}$. Las importaciones del bloque son menores en el nuevo equilibrio de partida: $m_i^Z(p_i^Z) = D_i^Z(p_i^Z) - O_i^{Z'}(p_i^Z)$. Una vez implementado el REI, la zona deja de importar desde el resto del mundo al nivel de precios inicial (el precio alto) dado que la cantidad demandada a ese precio por los agentes fuera del régimen ($D_i^{Zfr}(p_i^Z)$) pasa a ser menor que la oferta total ($O_i^{Z'}(p_i^Z)$). Así, al precio del inicio se genera un exceso de oferta en la zona que se resuelve a través de una caída del precio doméstico a $p_i^{Z'}$, apareciendo agua en el arancel ($p_i^Z - p_i^{Z'}$).

Los consumidores fuera del régimen pasan a abastecerse únicamente en la región, adquiriendo la totalidad de la producción regional. Nuevamente, la introducción del régimen implica una mejora en el bienestar del bloque ya que el incremento en el excedente de los consumidores, tanto de los beneficiados por el régimen como de los que están fuera, más que compensa la caída del excedente de los productores y la pérdida de recaudación (todos los consumidores enfrentan una reducción en el precio, los que están dentro del régimen pasan a pagar p_i^* y los que están fuera $p_i^{Z'}$).

56 Ver Vousden (1990), Capítulo II, la sección "Tariffs and non-economic objectives", páginas 32 y 33.

Hasta este punto, la conclusión es que si el REI no permite eliminar totalmente las importaciones que pagan el AEC, es decir, las que realizan quienes están fuera del régimen, entonces, los sustitutos de importaciones domésticos mantienen el nivel de protección otorgado por el AEC. En caso contrario, la protección se debe aproximar por el desvío del nuevo precio regional respecto del internacional ($p_i^Z \square p_i^*$), pudiendo llegar a anularse cuando ambos precios coinciden (si se cumplen los supuestos del caso A del punto anterior, en el cual la oferta de la zona supera a la demanda de los agentes fuera del régimen al precio internacional). En otras palabras, si la participación del régimen en la demanda de la zona es marginal - el cociente D_i^{Zdr} / D_i^Z es cercano a cero - puede asumirse que sólo redundará en una redistribución particular del ingreso arancelario. Por su parte, cuando dicha participación no es marginal, el precio doméstico puede verse afectado, determinando una disminución en el nivel de protección.

Considerando estos resultados a la luz de eventuales asimetrías de tamaño económico entre los países que se integran, puede concluirse que cuanto más pequeño es el país que implementa el REI en relación con el tamaño del bloque en su conjunto, es más probable que no se genere un perjuicio a los productores regionales en virtud que la protección no se ve alterada; y de existir un perjuicio a los demás miembros, el mismo se daría por la vía de una pérdida de recaudación arancelaria (y sería moderado en virtud del pequeño tamaño económico). Este sería seguramente el caso de los desvíos implementados por Paraguay en el ámbito del MERCOSUR.

Para profundizar en el estudio de la operativa, los efectos y las motivaciones de los REI se construye, a partir de un conjunto de supuestos adicionales, un caso particular que tiene un correlato claro en la experiencia del Paraguay en el proceso de integración del MERCOSUR, como país de pequeño tamaño económico y relativamente más abierto que los socios de mayor tamaño.

En la situación representada en la Figura 3 se supone que antes de la constitución del bloque entre A y B , el país A tiene una política aperturista en el producto i , que determina que no proteja la producción sustitutiva de importaciones (el precio inicial en A es el precio internacional). Por su parte, el país B lleva adelante una política de autoabastecimiento: produce y consume la misma cantidad al precio $p_i^B = p_i^* + t_i^B$. El país A no tiene producción al precio internacional ($O_i^A(p_i^*) = 0$) y consume la cantidad $D_i^A(p_i^*)$ ⁵⁷.

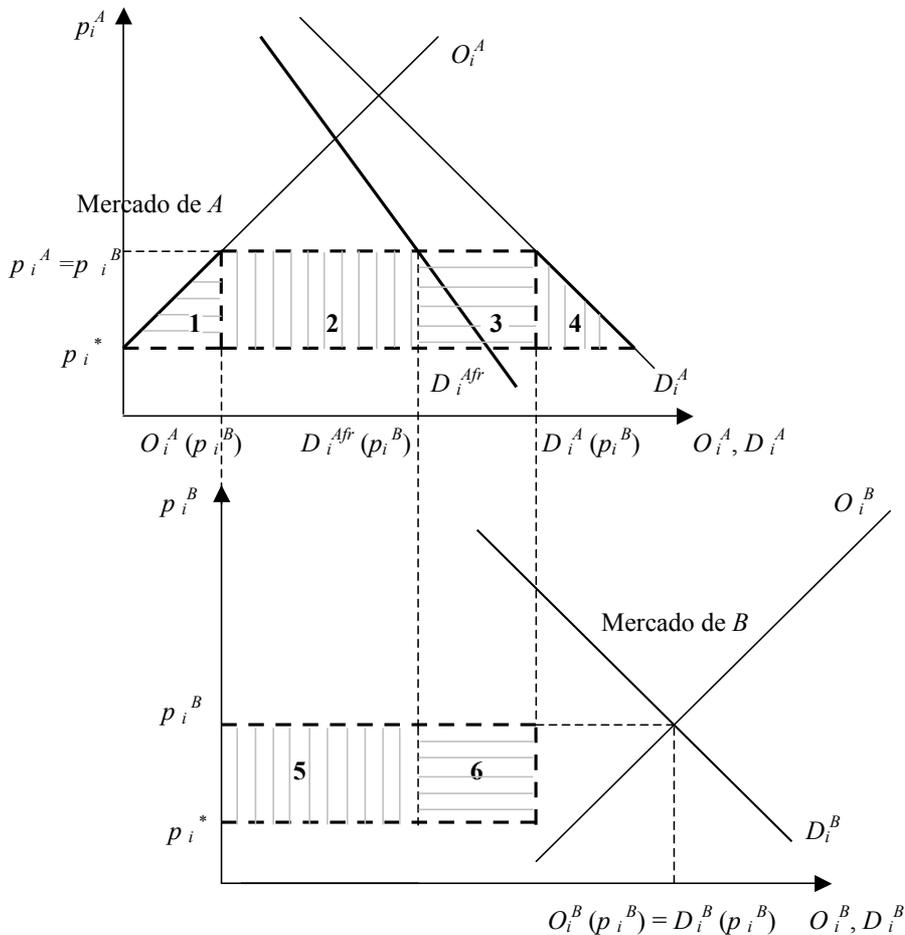
Se supone nuevamente que ambos países deciden constituir un bloque Z , y en este caso, acuerdan un AEC para el producto i igual al mayor de los aranceles nacionales prevaleciente antes del acuerdo: $t_i^{AEC} = t_i^B$. El nivel de precios para todos los productores y consumidores de la región pasa a ser el precio internacional más el AEC, por lo que B mantiene la protección en tanto A la aumenta. Este último experimenta una pérdida de bienestar como consecuencia del incremento de los precios domésticos, correspondiente a la suma de las áreas 1 y 4: produce más de forma ineficiente (área 1) y consume menos (área 4). Asimismo, debe considerarse el costo asociado a un eventual desvío de comercio, en caso de que A pase a comprarle al socio en vez de a un proveedor eficiente del resto del mundo (área 2+3). En rigor, en el modelo tal como está especificado hay una indeterminación respecto del origen de las importaciones de A una vez conformado el bloque. En la medida que hay una integración regional se supone arbi-

57 Las demandas en A y B ya no se suponen necesariamente idénticas.

trariamente que A se abastece desde B y no le compra al resto del mundo⁵⁸. Entonces, el país B debe importar desde extrazona una cantidad igual a la que pasa a exportar a su socio regional, percibiendo un ingreso arancelario (área 5+6) equivalente al que deja de recibir A (área 2+3). El desvío de comercio es una transferencia dentro de la zona, desde A hacia B , y la constitución del bloque resulta en una disminución del bienestar en A (área 1+2+3+4), un aumento en B (área 5+6) y una reducción para el conjunto de la región (área 1+4)⁵⁹.

Figura 3 – Caso de REI que no altera la protección regional

El país B aplica el arancel nacional más alto e impone su política de protección respecto a terceros



A partir del equilibrio en un bloque sin desvíos, interesa analizar qué ocurre si A implementa un REI que permite a una parte de sus consumidores importar el producto i desde el resto del mundo sin pagar arancel. Entonces, los agentes dentro del régimen dejan de comprar a los productores regionales y las importaciones de A desde B pasan a ser iguales a la diferencia

58 Una forma alternativa de justificarlo es que el AEC es marginalmente mayor que el nivel que cierra el mercado en B.

59 En términos de la teoría ortodoxa de las UA, el AEC adoptado implica un incremento respecto del nivel de protección promedio pre-bloque.

entre la cantidad demandada por los agentes fuera del régimen ($D_i^{Afr}(p_i^B)$) y la cantidad ofertada ($O_i^A(p_i^B)$). En la medida que la zona debe seguir importando desde el resto del mundo al precio internacional más el AEC, el nivel de protección permanece incambiado. El área 3 representa la disminución en el costo de desvío de comercio en el que incurre A en favor de B . Los productores de B vuelcan en su mercado doméstico la cantidad que dejan de vender en el mercado de A ($D_i^A(p_i^B) \square D_i^{Afr}(p_i^B)$) y las importaciones de B desde el resto del mundo se reducen por un monto equivalente. En definitiva, son los agentes de B quienes vía una menor recaudación arancelaria transfieren ingresos a los agentes de A beneficiados por el régimen (área 6). Así, el REI permite al país A reducir los costos del desvío de comercio, perjudicando al país B , pero sin alterar la protección concedida a los productores por el AEC.

Este ejemplo muestra cómo el miembro del bloque que es importador regional del producto en cuestión puede reducir (y en el límite, anular) el costo del desvío de comercio, aún sin modificar el nivel de protección en la zona, dando lugar a una redistribución de recaudación arancelaria desde su socio regional hacia los agentes beneficiados por el régimen. Nuevamente, este podría ser el caso de un país A relativamente pequeño y más ineficiente que el país B , que a su vez, no llega a ser internacionalmente eficiente (B es un importador neto al precio internacional).

En definitiva, los REI cumplen el rol de disminuir la distorsión excesiva resultante de la aplicación de un arancel, y en el marco específico de un bloque comercial con un AEC, permiten reducir el costo de desvío de comercio de las economías que importan desde la región bienes producidos de forma más ineficiente que en el resto del mundo. Los REI sólo operan en aquellos casos en que el AEC proporciona cierta protección respecto de terceros. Por el contrario, si el arreglo comercial implica reducción de la protección y pura creación de comercio - debido a la existencia de proveedores eficientes en la zona⁶⁰- el régimen no tiene ningún efecto.

A lo largo de todo este análisis se ha supuesto que el país B no implementa ningún tipo de represalia en respuesta a la introducción de un régimen especial de importación por parte de A . De este modo, se han podido estudiar los efectos directos de la utilización unilateral de este tipo de regímenes. Sin embargo, es posible que el país B , cuando se ve perjudicado, busque algún tipo de compensación o imponga alguna clase de RNA para evitar una reducción en el nivel de protección a sus productores. En tales casos, los beneficios netos directos de la aplicación del régimen podrían verse revertidos. Sin embargo, cuanto más pequeño sea A en relación a B , menor será el perjuicio que pueda generar, y por lo tanto, también será menor el incentivo a que B introduzca alguna medida compensatoria.

Excepciones al AEC

Las excepciones al AEC consisten en el establecimiento de un arancel NMF diferente del AEC y pueden implicar desvíos hacia arriba o hacia abajo. Las primeras buscan incrementar la protección a los productores del país que las implementa mientras que las segundas suelen perseguir objetivos similares a los REI. A diferencia de un REI, una excepción al AEC hacia abajo alcanza a la totalidad de los consumidores/importadores del producto en el país que la aplica.

⁶⁰ Se entiende por existencia de proveedores eficientes en la zona que sus productores son capaces de satisfacer toda la demanda de la región al precio internacional.

La Figura 4 permite entender los efectos de una excepción hacia arriba aplicada por el país A en el producto i ⁶¹. El precio de importación desde extrazona para los consumidores en A pasa a ser:

$$p_i^A = p_i^* (1 + t_i^A) \quad \text{con} \quad t_i^A > t_i^{AEC}$$

Se representaron tres casos de oferta total del bloque y en todos ellos el precio en el equilibrio inicial para todos los productores y consumidores del bloque es igual al precio internacional más el AEC ($p_i^Z = p_i^* (1 + t_i^{AEC})$).

Si la oferta total corresponde a la curva O_i^Z , los productores de la zona son capaces de satisfacer la totalidad de la demanda del país A al nivel de precios inicial (como en el caso A del marco general): $O_i^Z(p_i^Z) > D_i^A(p_i^Z)$. Por lo tanto, la excepción no altera el precio a los productores de la región, ni el precio a los consumidores en ninguno de los países miembros. El país A pasa a abastecer su exceso de demanda al precio inicial desde B , en tanto que B sustituye con importaciones la producción que pasó a vender en A , por lo que se beneficia de una mayor recaudación arancelaria. Esto es, una vez establecida la excepción, las importaciones desde el resto del mundo son realizadas exclusivamente por B , verificándose una situación de triangulación indirecta. En definitiva, la excepción aplicada por A , no sólo no logra incrementar la protección a sus productores, sino que implica un perjuicio en términos de pérdida de ingresos por impuestos a las importaciones, que pasan a ser percibidos por el socio regional. El bienestar de la región no se ve afectado: los excedentes de consumidores y productores no cambian, y sólo hay una transferencia de recaudación arancelaria.

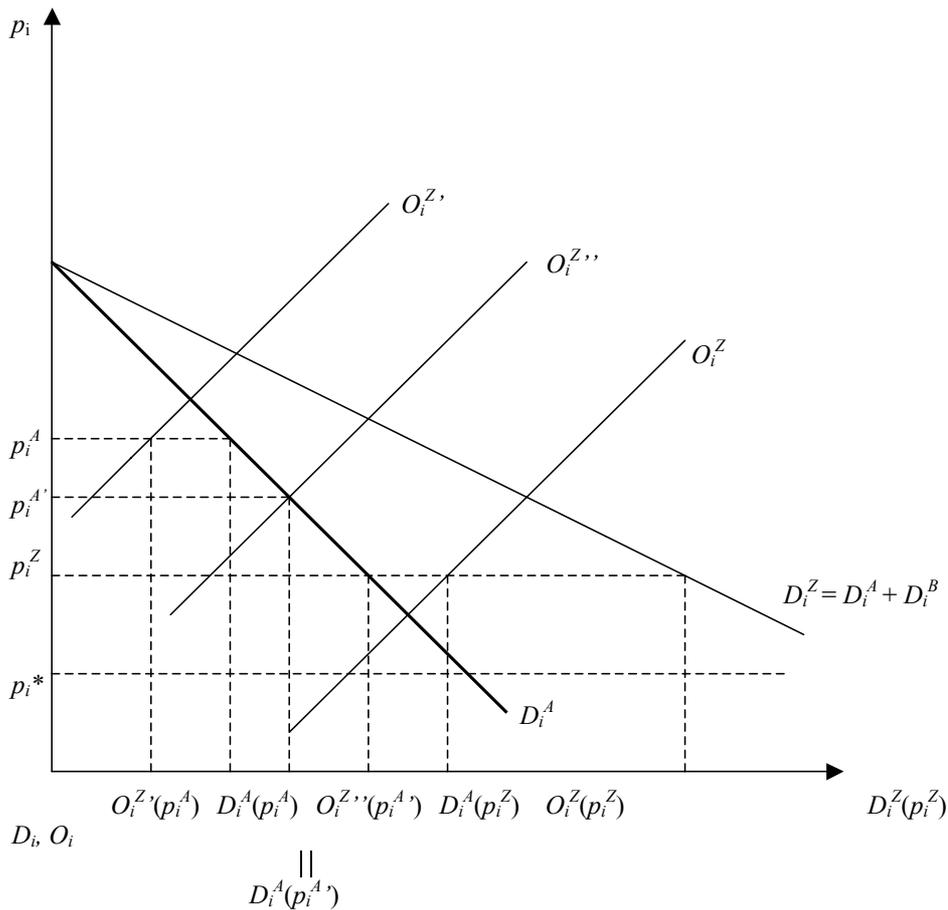
Entonces, en una situación como la que acabamos de describir, la adopción de un arancel nacional mayor que el AEC no tendría sentido. Este resultado sugiere que si un país aplica un arancel de excepción por encima del AEC, y los productores de la zona son capaces de satisfacer la totalidad de su demanda al nivel de precios inicial, entonces, cabe esperar el establecimiento de barreras al comercio intrazona para impedir la triangulación indirecta. Existe evidencia empírica clara en favor de este punto. En el MERCOSUR pueden identificarse casos en los que hay un arancel superior al AEC acompañado de RNA que limitan el comercio intrazonal. Una de las situaciones más representativas es la de las importaciones de leche en polvo de Brasil, que aplica un arancel nacional superior al AEC, que ha estado acompañado, en primera instancia, de acuerdos de precios resultantes de procedimientos anti-dumping a empresas argentinas y uruguayas, y más recientemente, de licencias de importación no automáticas.

Pasando al otro extremo, si la oferta total viene dada por la curva $O_i^{Z'}$, los productores de la zona no pueden satisfacer la demanda del país A al precio internacional más el nuevo arancel de A (como en el caso B del marco general): $O_i^{Z'}(p_i^A) < D_i^A(p_i^A)$. Por lo tanto, van a existir importaciones desde extrazona que pagan el arancel alto. La excepción hace aumentar hasta ese nivel el precio a los productores regionales y el precio a los consumidores de A , mientras que el precio a los consumidores de B permanece incambiado (pueden importar pagando el arancel bajo). Los productores de B prefieren vender toda su producción en el mercado de A al precio más alto, y junto con los productores de A se benefician de una mayor protección.

61. Por simplicidad, se está suponiendo nuevamente que las demandas en A y B son idénticas.

El país *B* pasa a abastecerse exclusivamente desde el resto del mundo y su recaudación arancelaria aumenta. El país *A* se abastece adquiriendo toda la producción regional e importando desde el resto del mundo, siendo estas importaciones menores que en el equilibrio inicial. Es posible mostrar que el conjunto de la región experimenta una pérdida de bienestar asociada a la mayor protección.

Figura 4 - Excepción hacia arriba respecto del AEC



Por último, si la oferta total corresponde a la curva $O_i^{Z''}$, los productores de la zona pueden satisfacer la demanda del país *A* al precio alto (P_i^A), pero no al precio bajo (P_i^Z) (como en el caso C del marco general). Los resultados son similares a los del caso anterior, con un incremento menor en el precio a los productores de la región y a los consumidores de *A* ($P_i^{A'}$), y con los consumidores de *A* pasando a abastecerse exclusivamente desde la zona. Al igual que en la primera situación estudiada, puede existir un estímulo a la imposición de barreras al comercio intra-bloque por parte de *A*, a efectos de evitar el agua en el nuevo arancel (o lo que es lo mismo, evitar que el incremento en el arancel no se traduzca plenamente en un aumento del precio a sus consumidores).

Las excepciones hacia abajo respecto del AEC constituyen un caso particular de los REI, en el que se beneficia a todos los demandantes del producto en el país que implementa la ex-

cepción ($\lambda = 1$). En la Figura 5 se analizan los efectos de una excepción hacia abajo aplicada por el país A en el producto i , donde el nuevo precio de importación pasa a ser:

$$p_i^A = p_i^* (1 + t_i^A) \quad \text{con} \quad t_i^A < t_i^{AEC}$$

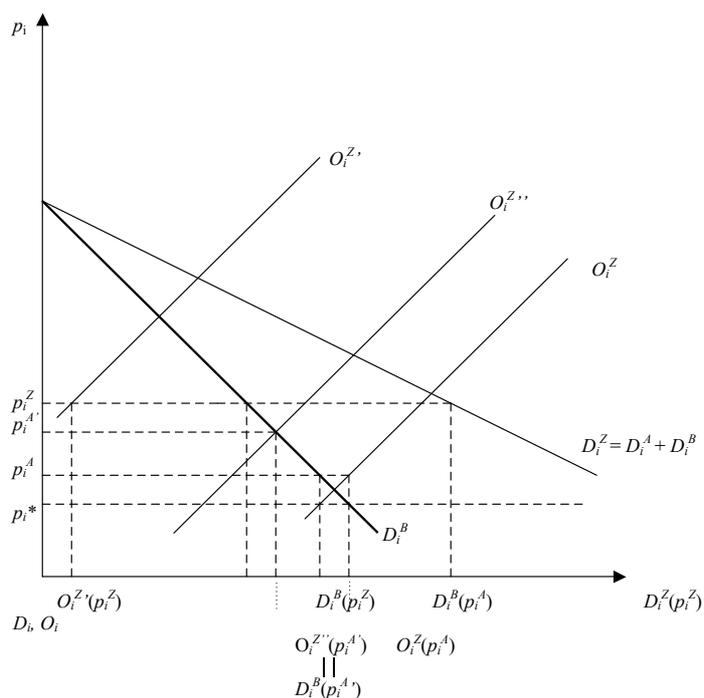
Nuevamente, se deben considerar tres casos de oferta total de la zona.

Cuando la curva de oferta es O_i^Z , los productores de la zona son capaces de satisfacer la demanda del país B (la de los consumidores que pueden importar pagando el arancel alto) al nivel de precios internacional más el arancel de A (como en el caso A del marco general):

$$O_i^Z(p_i^A) > D_i^B(p_i^A)$$

En consecuencia, la excepción reduce el nivel de protección en el bloque. El precio a los productores y el precio a los consumidores de cualquier país cae a p_i^A . El país B abastece su demanda exclusivamente con producción regional y el país A pasa a ser el único importador desde extrazona. El bienestar de la región en su conjunto aumenta, esto es, el incremento en el excedente del consumidor más que compensa la disminución en el excedente del productor y una eventual pérdida de recaudación arancelaria. Los efectos de esta excepción hacia abajo podrían incentivar al país B a restringir el libre comercio intra - regional, como forma de evitar la caída en la protección a sus productores.

Figura 5 - Excepción hacia abajo respecto del AEC



Si la oferta total viene dada por la curva $O_i^{Z'}$, los productores de la zona no pueden satisfacer la demanda del país B al nivel de precios inicial: $O_i^{Z'}(p_i^Z) < D_i^B(p_i^Z)$ (como en el caso

B del marco general). Entonces, los consumidores de B deben seguir importando desde el resto del mundo al precio internacional más el AEC. Por lo tanto, el precio a los productores regionales y el precio a los consumidores de B sigue siendo P_i^Z . Toda la producción de la región se orienta al mercado de B , en tanto los consumidores de A se abastecen importando desde extrazona al precio P_i^A . Nuevamente, el bienestar regional mejora ya que el incremento en el excedente del consumidor de A siempre es mayor que una posible disminución en los ingresos por impuestos a la importación.

Finalmente, si la oferta total corresponde a la curva $O_i^{Z''}$, los productores de la zona pueden satisfacer la demanda del país B al precio inicial (P_i^Z), pero no al precio más bajo (P_i^A) (como en el caso C del marco general). La reducción en el precio a los productores regionales y a los consumidores de B es menor que en el primer escenario (curva O_i^Z). Los consumidores de B pasan a adquirir la totalidad de la producción del bloque, mientras que los consumidores de A se abastecen exclusivamente vía importaciones del resto del mundo.

Caben en materia de excepciones al AEC comentarios análogos a los establecidos en ocasión del estudio de los REI, en cuanto a las motivaciones para su implementación y al rol que puede jugar la asimetría de tamaño económico. La realización de presentaciones separadas ha obedecido a razones de claridad en la exposición.

Acuerdos Comerciales Preferenciales

Los ACP no armonizados implican una exoneración total o parcial del AEC para las importaciones provenientes del país, o bloque de países, con el cual uno de los miembros de la zona ha establecido el arreglo.

Los efectos de un acuerdo entre el país A y un tercer país C , en el mercado del producto i , pueden estudiarse de forma análoga a los de una excepción hacia abajo respecto del AEC aplicada por A . Simplemente, debe tenerse en cuenta que C no necesariamente puede satisfacer la demanda del país A al nivel de precios internacional más el arancel preferencial, como sí lo puede hacer el resto del mundo al precio internacional más el arancel de excepción, dado el supuesto de que la región que se integra es pequeña. En este sentido, pueden identificarse tres tipos de situaciones. Si los productores de C no pueden vender en el mercado de A al precio mencionado, el acuerdo preferencial no tendrá impacto alguno. En el otro extremo, si son capaces de satisfacer la demanda de A a ese precio, los efectos serán equivalentes a los de una excepción al AEC. Finalmente, en los casos intermedios debe razonarse del mismo modo que con una excepción, pero comparando la oferta total de los productores de la zona con la demanda de B más la parte de la demanda de A que no puede abastecerse desde C .

ANEXO II Álvaro Ons

Modelo de Equilibrio Parcial Computable

El modelo empleado en el estudio es una variante del desarrollado en el Capítulo 5 de Francois *et al* (1997). Se supone competencia perfecta y bienes perfectamente sustitutos. En la variante utilizada en este trabajo se supone la inexistencia de producción doméstica del bien, y la existencia de dos ofertas de bienes importados, una preferencial y otra no preferencial. La primera de estas ofertas tiene pendiente positiva, mientras que la segunda toma el supuesto realista de economía pequeña.

Habitualmente este tipo de modelos han sido utilizados para cuantificar las ganancias de bienestar asociadas a un desmantelamiento o disminución de los niveles de protección en determinado mercado. En este caso, el objetivo es el opuesto, se intenta cuantificar la pérdida de bienestar asociada a la adopción del AEC, es decir, mayor protección nominal, por parte del Paraguay.

Efectos del aumento de los aranceles a las importaciones

La eliminación de una excepción al AEC, y el consiguiente incremento en el arancel, implica un aumento del precio doméstico del bien importado. Esta disociación entre el precio doméstico de las importaciones y el precio internacional del producto, permite a los exportadores preferenciales, típicamente productores de países miembros del MERCOSUR, apropiarse de una parte mayor del mercado y también de una parte de la renta asociada al mayor precio doméstico.

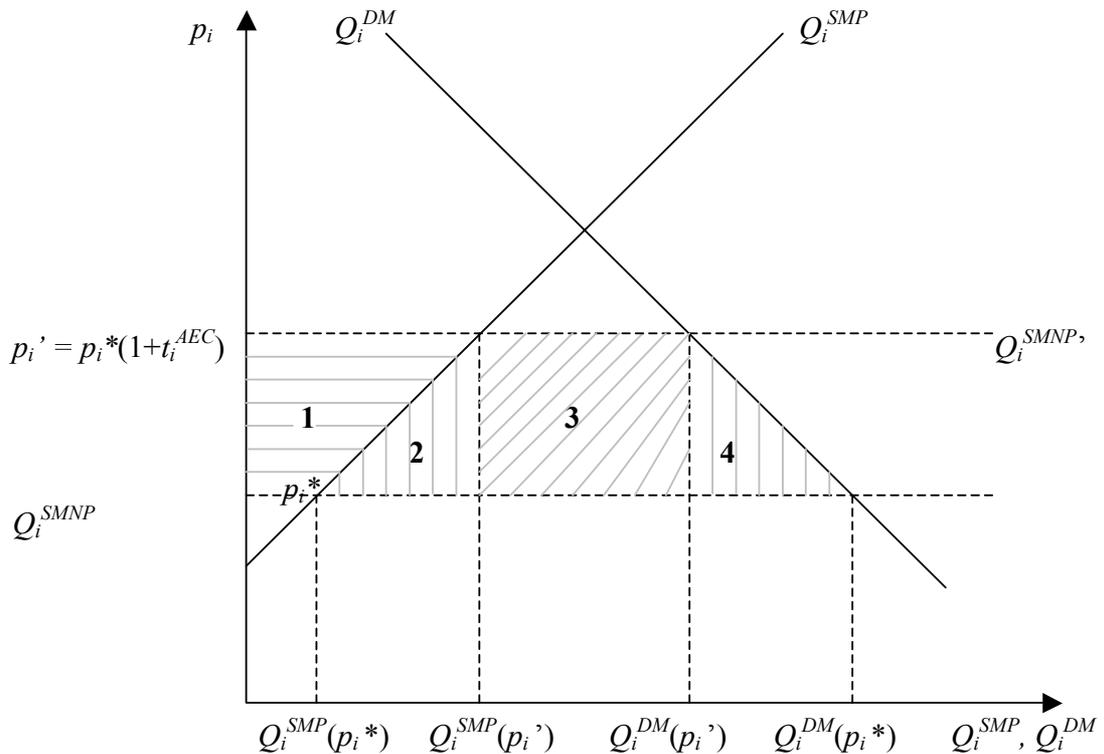
A su vez, el incremento en el precio doméstico del bien importado determina una disminución en la cantidad demandada. El impacto es diferente según los bienes importados tengan o no acceso preferencial. La demanda de importaciones no preferenciales disminuye más de lo que disminuye la demanda total de importaciones, ya que la demanda de importaciones preferenciales aumenta. Este efecto es lo que la literatura que analiza los efectos estáticos de los acuerdos de integración denomina desvío de comercio.

Sea un país P , que forma parte de un bloque regional que ha implementado libre comercio intrazona y ha acordado un AEC con excepciones. En la Figura 6 se representa el mercado de importación en el país P de un cierto bien i , donde la demanda de importaciones (Q_i^M) tiene la pendiente negativa habitual, la oferta de importaciones preferenciales (Q_i^{SMP}) tiene pendiente positiva y la oferta de importaciones no preferenciales (Q_i^{SMNP}) es infinitamente elástica. A partir de un equilibrio inicial en que el arancel nacional es nulo (excepción hacia abajo), se pasa a aplicar el AEC respectivo (eliminación de la excepción).

La pérdida de excedente del consumidor asociada al cumplimiento con el AEC viene representada por el área (1+2+3+4). Una parte de esta pérdida se redistribuye a los exportadores regionales y al gobierno, mientras que el resto es una pérdida de eficiencia neta del bloque re-

gional. Los productores regionales se apropian del área 1, mientras que el gobierno se apropia del área 3, correspondiente al incremento de la recaudación arancelaria. Entonces, la pérdida neta de eficiencia viene dada por el área (2+4) y es una pérdida a nivel del conjunto del bloque regional. Desde el punto de vista del país *P*, la pérdida viene representada por el área (1+2+4), es decir, corresponde a aquella parte de la caída del excedente del consumidor que no se compensa internamente por un aumento en la recaudación.

**Figura 6 – Efectos de un incremento de un arancel a las importaciones
Eliminación de una excepción hacia abajo respecto del AEC**



El incremento en la recaudación del gobierno del país *P* ($\Delta REC = \text{área 3}$) puede medirse como⁶²:

$$\Delta REC = [p^* (1 + t^{AEC}) - p^*] \times [Q_1^{DM} - Q_1^{SMP}]$$

$$\Delta REC = p^* \times t^{AEC} \times Q_1^{DNP} \quad (1)$$

Donde p^* es el precio internacional del bien importado, t^{AEC} es el AEC y Q_1^{DNP} es la cantidad demandada de importaciones no preferenciales luego del aumento del arancel aplicado.

La parte de la pérdida del excedente del consumidor del país *P* que se apropian los productores regionales ($\Delta E = \text{área 1}$) puede medirse como:

62 Sin pérdida de generalidad se elimina el subíndice *i* para facilitar la notación.

$$\begin{aligned} \Delta E &= [p^* (1 + t^{AEC}) - p^*] \left[Q_0^{SMP} \right] + [p^* (1 + t^{AEC}) - p^*] \left[Q_1^{SMP} - Q_0^{SMP} \right] \frac{1}{2} \\ \Delta E &= p^* \times^{AEC} \times \left(Q_1^{SMP} + Q_0^{SMP} \right) \times \frac{1}{2} \quad (2) \end{aligned}$$

Donde Q_0^{SMP} y Q_1^{SMP} son las cantidades vendidas por los productores regionales en el país P , antes y después del incremento en el arancel, respectivamente. La ecuación (2) muestra que la ganancia de los productores regionales se genera por dos vías: el incremento en la cantidad vendida y el aumento en el precio de venta.

La pérdida de eficiencia neta asociada a la adopción del AEC ($PEN = 2+4$), se calcula como:

$$\begin{aligned} PEN &= [p^* (1 + t^{AEC}) - p^*] \left[Q_1^{SMP} - Q_0^{SMP} \right] \frac{1}{2} + [p^* (1 + t^{AEC}) - p^*] \left[Q_0^M - Q_1^M \right] \frac{1}{2} \\ PEN &= p^* \times^{AEC} \times \left(Q_1^{SMP} - Q_0^{SMP} + Q_0^M - Q_1^M \right) \times \frac{1}{2} \quad (3) \end{aligned}$$

Donde Q_0^M y Q_1^M son las cantidades demandadas de importaciones, antes y después del incremento en el arancel, respectivamente.

Finalmente, la pérdida del excedente del consumidor del país P en el mercado de i ($\Delta \Delta EC = 1+2+3+4$) se calcula como:

$$\begin{aligned} \Delta \Delta E &= [p^* (1 + t^{AEC}) - p^*] \left[Q_1^M \right] + [p^* (1 + t^{AEC}) - p^*] \left[Q_0^M - Q_1^M \right] \frac{1}{2} \\ \Delta \Delta E &= p^* \times^{AEC} \times \left(Q_1^M + Q_0^M \right) \times \frac{1}{2} \quad (4) \end{aligned}$$

Debe tenerse en cuenta que todos los efectos anteriores fueron medidos partiendo de que el equilibrio inicial es una situación de libre comercio (inicialmente, el precio doméstico coincide con el precio internacional). Si el equilibrio inicial ya tuviera una distorsión asociada, es decir, se estuviera aplicando un arancel nacional positivo, lo que es una práctica habitual en las excepciones al AEC vigentes en Paraguay, el equilibrio inicial tendría pérdidas de bienestar asociadas. En este caso, la comparación relevante para estimar los costos de bienestar asociados al incremento en el arancel, pasa a ser la comparación de los costos en ambos equilibrios, inicial y final, con respecto a la situación de libre comercio.

El modelo

Bajo el supuesto de inexistencia de producción doméstica del producto i , la demanda doméstica es idéntica a la demanda de importaciones del bien (Q^M) y se la representa con la siguiente función:

$$Q^D = P^{-\alpha} \quad (5)$$

Donde ϵ^D es la elasticidad precio de la demanda, P es el precio doméstico del bien y a es una constante de escala.

En tanto no existe producción doméstica del bien en cuestión, la demanda va a satisfacerse con importaciones preferenciales e importaciones no preferenciales. La función de oferta de importaciones preferenciales se representa mediante la siguiente función:

$$Q^{SMP} = b \epsilon^M \quad (6)$$

Donde ϵ^M es la elasticidad precio de la oferta de importaciones preferenciales y b es un parámetro de escala.

Si la oferta de importaciones preferenciales es nula o no llega a cubrir toda la demanda existente, la demanda restante se cubre con la oferta de importaciones no preferenciales. Es decir:

$$Q^{DMNP} = Q^D - Q^{SMP} = P \epsilon^M \quad (7)$$

$$Q^{SMNP} = p^* \quad (8)$$

Donde ϵ^M es la elasticidad de demanda de las importaciones no preferenciales, Q^{DMNP} es la cantidad demandada de importaciones no preferenciales, Q^{SMNP} es la cantidad ofertada de importaciones no preferenciales, y c y d son constantes de escala. Dado el supuesto de economía pequeña, la oferta de importaciones no preferenciales es infinitamente elástica al precio.

A los efectos de poder resolver el modelo sólo resta establecer la relación existente entre el precio internacional y el precio doméstico:

$$P = p^* (1 + t) \quad (9)$$

Donde t es el arancel *ad valorem* aplicado por el país P .

Sustituyendo (9) en (8) y aplicando logaritmos a las ecuaciones (5) a (8), se obtiene el siguiente sistema lineal:

$$\ln(Q^D) = \ln(a) + \epsilon^D \times \ln(P) \quad (10)$$

$$\ln(Q^{SMP}) = \ln(b) + \epsilon^M \times \ln(P) \quad (11)$$

$$\ln(Q^{DMNP}) = \ln(c) + \epsilon^M \times \ln(P) \quad (12)$$

$$\ln(Q^{SMNP}) = \ln(d) + \ln(P) - \ln(1 + t) \quad (13)$$

Igualando (12) y (13) y despejando el logaritmo del precio se llega a:

$$h(P) = \frac{h(c) \square h(d) + h(1+t)}{\left(\square \square M \right)} \quad (14)$$

Por último, sustituyendo (14) en las ecuaciones (10) a (13) se obtienen las cantidades de equilibrio.

Bibliografía

- Baer, W. y Breuer L. (2004): *From Inward- to Outward-Oriented Growth: Paraguay in the 1980s*, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 28, No. 3 (Autumn, 1986), Center for Latin American Studies at the University of Miami.
- Berlinski, J., Coordinador (2001): *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Serie N° 3 Red MERCOSUR y Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Berlinski, J.; Kume, H. y Vaillant, M., Coordinadores (2006): *Hacia una Política Comercial Común*; Serie N° 5 Red MERCOSUR y Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Berlinski, J.; Chudnosky, D.; López, A.; Pires de Souza, F., Coordinadores, (2006): *15 años de MERCOSUR*, Serie N° 8 Red MERCOSUR y Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Borda, D. y Masi, F. (1999): *Oportunidades y Desafíos de la Reforma del Estado*, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), Asunción.
- Borda D. (2007): “La Economía y el Empleo en el Paraguay”. En *Economía y Empleo en el Paraguay*, Dionisio Borda (Editor). CADEP, Asunción.
- Cuevas, J. (2007): *Impacto en la formalización comercial de las normativas del Mercosur*, Ministerio de Hacienda (en mimeo), Asunción.
- De Caro, J. (2000): *La Cara Humana de la Negociación. Una herramienta para desarmar el enojo y otras estrategias de persuasión*, Mc Graw Hill 4ª Edición, Bogotá.
- Francois, J.F. y Reinert, K., Editors (1997): *Applied Methods for Trade Policy Analysis*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Guillén, S. (2010): *La encrucijada del Mercosur y la eliminación del múltiple cobro del AEC*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Hufbauer, G. y Elliot, K. (1994): *Measuring the Costs of Protection in the United States*, Institute for International Economics, Washington.
- Masi, F. (2006): *Paraguay: Los Vaivenes de la Política Comercial Externa en una Economía Abierta*, www.cadep.org.py, Asunción.
- Masi, F. y Ruiz Díaz, F. (2007): “Empleo en el Sector de la Producción Transable No Agrícola en el Paraguay”. En: *Economía y Empleo en el Paraguay*, Dionisio Borda (Editor), CADEP, Asunción.
- Masi, F. (2010): *Bases institucionales para el crecimiento*, Working Paper N° 2 Proyecto del Bi-Centenario, www.cadep.org.py, Asunción.
- Mora, F. (1993): *Política Exterior del Paraguay (1811-1989)*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (1993), Asunción.
- Mora, F. y Cooney, J. (2009): *El Paraguay y Estados Unidos*, Intercontinental Editora, Asunción.
- North, D. (1992): *Institutions, Ideology and Economic Performance*, Cato Journal, Washington, D.C.
- Nickson, A. (1981): *Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay*. Journal of Latin American Studies, Vol. 13, No. 1 (May, 1981). Cambridge University Press.

Nickson A. (2007): “La Economía Política del Proceso de Formulación de Políticas Públicas”. En: *Economía y Empleo en el Paraguay*, D. Borda (Editor). CADEP, Asunción.

Przeworski, A. y Curvale, C. (2007): “Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo”. En: *Visiones del Desarrollo en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (Editores). CEPAL y el Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona.

Richards D. and Borda. D. (2007): “The Predatory State and Economic Reform: an Examination of Paraguay’s Political Economic Transition”. In: *Understanding Market Reforms in Latin America*, J. Fanelli (ed.). Palgrave-McMillan, London.

Rodrik, D. (2007): *How to Save Globalization from its Cheerleaders*. Journal of International Trade and Diplomacy.

Ruiz Díaz, F. (2006): *Regímenes Especiales de Importación en el Paraguay*, www.cadep.org.py, Asunción.

Ruiz Díaz, F. (2000): *Régimen de Adecuación del Mercosur. Análisis de los efectos estimativo en la política fiscal*, Ministerio de Hacienda (en mimeo), Asunción.

Trebucq, F. (2010): *Mejorar la Globalización: del Cambio Institucional a la Distribución de la Renta Mundial*, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos.

Vousden, N. (1990): *Tariffs and Non-Economic Objectives*, Cambridge University Press, United Kingdom.

Base de Datos y Otros Documentos Empleados

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2007): Base de Datos de Aranceles 1985-1994 de Paraguay, Montevideo.

ALADI (2007): Base de datos de comercio de los países del Mercosur.

Banco Central del Paraguay (2009): Base de datos del Boletín de Cuentas Nacionales Histórico, Asunción.

Central Intelligence Agency (2009): Informe Anual World Factbook, Washington.

Dirección de Integración del Ministerio de Hacienda de Paraguay (2010): Base de datos de aranceles y nomenclatura de la NCM.

Dirección de Integración del Ministerio de Hacienda del Paraguay, Datos del *Panorama Comercial 2009*, Asunción.

Dirección Nacional de Aduanas del Paraguay (2010): Base de datos de importaciones y exportaciones, Asunción.

Fondo Monetario Internacional, Base de datos enero 2011 *World Economic Outlook*, Washington.

Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda (2010), Asunción.

Universidad de Purdue, Base de datos de coeficiente técnico insumo-producto de Paraguay, Indiana.