

## 4. EL CASO PARAGUAYO

FERNANDO MASI<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

La inversión extranjera directa en Paraguay tuvo una presencia significativa en las primeras décadas de este siglo, siendo una de las principales fuerzas generadoras de un crecimiento económico importante del país en ese período. Con la compra de grandes extensiones de tierras fiscales, esta inversión se localizaba en enclaves para la extracción forestal y de la carne, principales productos de exportación del Paraguay hasta la década de los setenta. Los medios de transporte y los principales servicios públicos también eran, mayoritariamente, de propiedad extranjera en ese período. A partir de la década de los cuarenta, se debilita esta inversión en el país, y aún cuando se recupera en los años setenta, ya no vuelve a adquirir el peso económico anterior. Un fenómeno similar al ocurrido a principios de siglo tiene lugar en la década de los noventa, aunque los niveles históricamente altos de acumulación de inversión extranjera, en esa década, no llegan a influir decisivamente sobre la marcha económica del país.

La economía paraguaya se ha desarrollado, tradicionalmente, sobre las exportaciones de productos primarios (agrícolas), con escaso procesamiento, y las importaciones de bienes manufacturados. Hasta comienzos de los setenta, la madera y la carne se constituían en los principales productos de exportación, para ser luego sustituidos por el algodón y la soja. Luego de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, la industria era pequeña y escasa, y el Paraguay no era partícipe del proceso de sustitución de importaciones, característico del desarrollo industrial en otros países de América Latina. Esta economía de base agrícola y de escaso dinamismo sufre un impacto importante en los setenta, cuando el país se embarca en la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú y se establece una vinculación importante con la dinámica económica brasileña. La modernización post-Itaipú del país, sin embargo, no se realiza sobre un desarrollo fuerte y sostenido del sector industrial, sino sobre las actividades de la construcción, del sector financiero y de un consumo masivo de bienes importados.

---

<sup>1</sup> El autor agradece muy especialmente la colaboración brindada por Verónica Ojeda, y la asistencia de Claudia Kurita.

Aún cuando un mayor procesamiento de bienes agrícolas tiene lugar a partir de la década de los ochenta, acompañado de la aparición de otros sectores manufactureros, el país no logra despegar en los años noventa. Las principales causas del estancamiento económico, y posterior recesión, tienen relación con el debilitamiento de la inversión privada y pública, el agotamiento del modelo productivo con sus consecuencias negativas sobre el mercado laboral (mayor informalidad y desempleo), una desigualdad creciente en la distribución de los ingresos, y un pobre desarrollo de la infraestructura social y física del país. En un contexto de desaceleración económica y escaso dinamismo industrial, el aprovechamiento de una apertura de mercado regional (MERCOSUR) ha sido limitado, y el impacto de la acumulación de inversión extranjera directa, también.

Las características de la evolución económica paraguaya situaban al país fuera del alcance de los principales flujos de inversión extranjera directa de los años sesenta y setenta. La retirada de estos flujos de la región como consecuencia de la crisis de los años ochenta, por lo tanto, tampoco afectaba a la economía paraguaya. Por el contrario, en esa década arribaban al país nuevas empresas extranjeras dedicadas a los procesos agro-industriales y a los servicios bancario-financieros. Sin embargo, los montos acumulados por inversión extranjera directa en tres décadas (sesenta, setenta y ochenta) llegaron a representar nada más que un tercio del monto acumulado solamente en la década del noventa.

Un nivel de acumulación, sin precedentes, de la inversión extranjera directa en el Paraguay en los años noventa ocurre en un momento de creciente globalización y regionalización de los flujos comerciales y de capitales. La mayoría de las economías latinoamericanas acompañan este proceso con reformas estructurales, liberalizaciones y programas de ajuste que dan como resultado la recuperación del crecimiento económico, perdido en los ochenta. Pero aun no siendo parte de un programa de estabilización y reformas y experimentado un descenso significativo en sus tasas de crecimiento económico en los noventa, el Paraguay es, de todas maneras, receptor de un monto históricamente alto de flujos de inversión extranjera directa.

¿Cuáles son los factores que explican esta relación inversa entre descenso del producto y crecimiento de los flujos de inversión directa en el Paraguay? ¿Por qué el *boom* de la inversión extranjera directa en el país no contribuye a frenar la tendencia perniciosa del estancamiento económico del Paraguay en los noventa? ¿Cuáles son los factores que explican la llegada masiva de la inversión extranjera y el comportamiento de la misma en la economía nacional? ¿Qué papel ha jugado el MERCOSUR en la atracción de este tipo de inversiones al país?

Todas estas preguntas tratan de ser respondidas en este ensayo. La hipótesis que se trata de comprobar en este trabajo, es que aun cuando se haya acumulado un monto importante de flujos de inversión externa directa en los noventa, el peso de estos flujos sobre los sectores con mayor participa-

ción en el PIB nacional ha sido relativamente bajo; y al mismo tiempo, un incremento significativo de estos flujos en un momento de estancamiento económico, se encuentra explicada por la modalidad de la concentración de la inversión externa en el sector no transable de la economía nacional. Al orientar las empresas extranjeras sus estrategias de inserción en áreas tradicionales de la economía paraguaya en los noventa, apostaban a extraer ventajas de un modelo económico agotado, terminando estas estrategias por afectar negativamente a las mismas empresas extranjeras, principalmente a aquellas que han concentrado sus ventas en el mercado doméstico. Una segunda hipótesis, relacionada a la primera, es que las empresas extranjeras, en su mayoría, no se han interesado en explotar las potencialidades de sectores con ventajas comparativas dinámicas derivadas de la producción industrial, y principalmente agro-industrial, con buenas posibilidades de aumentar la oferta exportable del país, especialmente hacia el MERCOSUR.

En la primera sección de este trabajo se examina el comportamiento global de los flujos de inversión extranjera directa en términos de su evolución y acumulación, las principales fuentes de financiamiento, los sectores de destino de la inversión, como sus principales orígenes. En esta misma sección se observa el comportamiento o impacto de la inversión extranjera sobre un número determinado de variables económicas del país.

En la segunda sección se trata de demostrar cuáles han sido los principales factores de atracción, determinantes e incentivos de la inversión extranjera, y cómo estos factores se traducen —en la tercera sección— en estrategias de inserción de las empresas extranjeras, poniendo énfasis en el grado de influencia que pudo haber tenido la pertenencia del país a una zona de integración como el MERCOSUR. El impacto de la inversión extranjera sobre el sector externo de la economía es abordado en la cuarta sección, específicamente en lo que se relaciona a los flujos de esta inversión *vis a vis* los flujos comerciales y de capital de la balanza de pagos. Finalmente, en la sección quinta se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del trabajo.

Para el análisis del comportamiento de la inversión extranjera directa y de las principales variables de esta inversión se han utilizado datos cuantitativos y cualitativos del Banco Central del Paraguay sobre un total de 145 empresas extranjeras, equivalente a una proporción significativamente alta del total de empresas extranjeras que operan en el país. Estos datos son recogidos —y procesados— anualmente mediante cuestionarios especiales. En el caso específico de las cifras de comercio exterior, se ha recurrido a una consultora privada (OCIT) que recopila detalladamente los movimientos de exportación e importación de todas las empresas del país, en períodos mensuales y anuales.

Aún cuando las estadísticas del Banco Central del Paraguay sobre flujos del sector externo de la economía nacional hayan experimentado un mejoramiento sustancial en relación a una década atrás, todavía muestran debi-

lidades en algunos aspectos. Específicamente en lo referente a flujos de inversión externa directa, los datos recogidos a través de encuestas anuales a empresas extranjeras han sido sometidos, recientemente, a una revisión profunda y cuyos resultados todavía se esperan. Igualmente, el acceso a la información total y detallada de estas nuevas fuentes estadísticas es todavía restringido, limitando el trabajo de investigación. Así por ejemplo, y en el caso específico de las ventas de bienes y servicios de empresas extranjeras, las mismas no forman parte de los cuestionarios elaborados por el Banco Central. Tampoco se cuenta en el país con fuentes alternativas de información sobre las ventas de bienes y servicios de las principales empresas nacionales, a las recopiladas por el Ministerio de Hacienda, y cuyo acceso se encuentra vedado no sólo al público sino a otras oficinas estatales, como al propio Banco Central. Por otro lado, el investigador tampoco tiene acceso a la información de flujos de inversión extranjera por cada empresa, sino solamente en forma de agregados o sectores.

El presente trabajo se ha realizado a pesar de las limitaciones mencionadas, y, por lo tanto, sin incluir un análisis comparativo del comportamiento de empresas extranjeras *vis a vis* las principales empresas nacionales, en términos de estrategias de inserción en los diversos sectores de la economía nacional. De todos modos, este estudio logra identificar las principales tendencias de los flujos de inversión externa directa en el Paraguay, las estrategias adoptadas por las empresas extranjeras en un período de alta acumulación de este tipo de inversiones en el país, y el impacto de las mismas sobre las principales variables económicas.

## II. EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS FLUJOS DE IED

Como parte de la experiencia latinoamericana de la década de los noventa en materia de Inversión Extranjera Directa (IED), Paraguay no estuvo ajeno a una afluencia significativa de capitales externos. En la década de los ochenta el flujo acumulado (stock) de IED en el país alcanzaba a tan solo US\$ 165 millones, en contraste a la década de los noventa cuando los flujos acumulados de inversión extranjera eran de US\$ 1,500 millones<sup>2</sup>.

La evolución de los flujos netos de IED<sup>3</sup> en el período 1990-98 es significativa. De US\$ 71. 1 millones en 1990 se logra cerrar 1998 con US\$ 318.

---

<sup>2</sup> Las cifras acumuladas para la década de los setenta alcanzan a US\$ 147 millones. Los datos de IED para las décadas de los setenta y ochenta son de la CEPAL. Para la década de los noventa, los datos son recogidos del Banco Central del Paraguay (BCP)

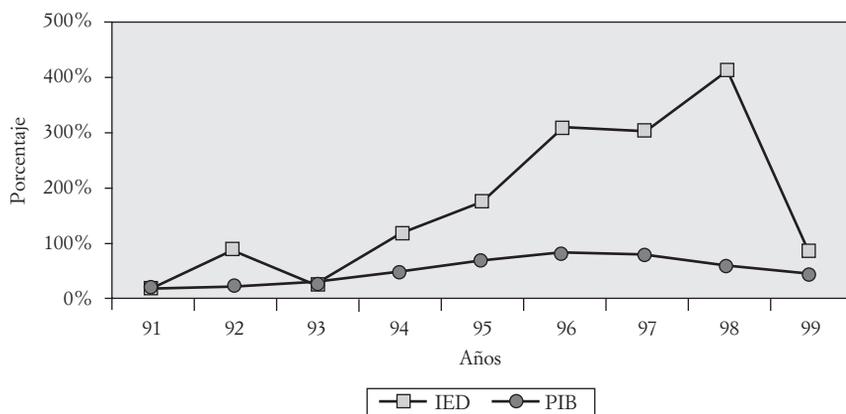
<sup>3</sup> El flujo neto es igual al total de los ingresos de IED menos las amortizaciones de préstamos y pérdidas del ejercicio, según lo indica el concepto utilizado por el Banco Central del Paraguay (BCP).

6 millones. Solamente entre los años 1995 y 1998, el monto acumulado de flujos de la IED ha representado el 67% del total para toda la década. Los flujos de IED en el Paraguay se incrementaron en promedio a una tasa anual de 26,3% en la década, representando US\$ 154,8 millones por año hasta 1998 y de US\$ 168 millones en el período 1992-99. El aumento sostenido de la inversión extranjera se frena en 1999, con una abrupta caída de los flujos. La causa de esta caída obedece tanto a la inestabilidad política del país en ese año, como al inicio de un período de recesión económica sostenida.

La participación promedio del IED sobre el PIB es de 2% anual en el período 1992-99, con un máximo de 3.7% en 1998. En tanto que el incremento de la participación del stock de la IED sobre el PIB nacional ha aumentado de 4.2% en 1992 a 16% en 1998. El coeficiente de participación de los flujos de la IED sobre la formación bruta de capital fijo (IBKF) ha mostrado, al mismo tiempo, una tendencia ascendente, ubicándose en un promedio anual del 9% en toda la década, con un máximo del 17% en 1998. Sin embargo, el crecimiento promedio anual del IBKF ha sido de apenas 1% en toda la década, tornándose negativo a partir de 1996 (ver gráfico 1).

La mayor parte de las empresas extranjeras existentes en el país (46.5%) son sucursales de casas matrices que se han establecido con el propósito de aprovechar el mercado interno con demanda insatisfecha y eventualmente el mercado regional. Una segunda modalidad en importancia es

GRÁFICO 1. Paraguay: Variación IED/PIB\*



FUENTE: Banco Central del Paraguay, Dirección de Economía Internacional.

NOTA: \*Año Base: 1990.

el establecimiento sin casa matriz, observada principalmente en el sector primario agro-forestal (20.6%). Las compras de empresas nacionales (adquisiciones) también resultan importantes, tanto en el sector servicios como industrial (18.7%). Una cuarta modalidad es la asociación del capital extranjero con empresas nacionales (16.6%), predominantemente en el sector industrial<sup>4</sup>. Un proceso importante de privatizaciones en el Paraguay aún no ha empezado. Las empresas públicas vendidas o subastadas (cinco en total), entre 1994 y 1998, han sido las de menor porte, y casi todas fueron adquiridas por inversores nacionales<sup>5</sup>.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de la IED, las nuevas inversiones y ampliaciones de las mismas se han convertido en las modalidades predominantes en toda la década, con una participación promedio del 54% en el período 1992-99. En segundo lugar se han ubicado los aumentos de capital de las propias empresas extranjeras (24%), con una participación significativa entre los años 1997-99. El predominio de estas dos modalidades de financiamiento es coincidente con las formas más comunes de inserción de la IED en el Paraguay en la década estudiada, como se ha observado precedentemente.

El sector servicios y comercio de la economía nacional ha sido aquel donde crecientemente se han ido concentrado los flujos de IED en la década del noventa. Conjuntamente con el sector industrial, comparten —en promedio— el 88% de todos los flujos de IED en el período estudiado. Uno de los subsectores más importantes para los flujos de la IED, dentro de los servicios, ha sido el de finanzas y seguros, específicamente a partir de 1995, año en el que se inician las sucesivas crisis financieras que culminan con la liquidación de la mayor parte de la banca nacional. El subsector comercio (importación y venta de bienes de consumo final) muestra una ínfima participación en los primeros años de la década, para luego experimentar un crecimiento significativo en su participación, a partir de 1997. Los rubros principales de este subsector son los combustibles y derivados, bebidas, productos químicos y farmacéuticos, electrónica e informática, supermercados y servicios alimentarios. En el período 1997/98 se observa una fuerte llegada de flujos de inversión externa directa al país en el rubro de comunicaciones (telefonía celular, televisión dirigida y otros), mientras que una participación importante de flujos de IED en el subsector de transporte y almacenaje se observa entre los años 1994 y 1996.

En el sector secundario o manufacturero, los flujos de IED se han concentrado en las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, con una fuerte

---

<sup>4</sup> 56% de las empresas extranjeras son dueñas del 100% de las acciones; 21% de estas empresas participan en un rango que va entre el 50 y 100% de las acciones, y el resto se mantiene en la propiedad de acciones en el rango de 20 a 50%.

<sup>5</sup> La única excepción es Líneas Aéreas Paraguayas (LAP), adquirida mayoritariamente por una compañía extranjera (primero ecuatoriana y luego brasileña), pero figurando en las estadísticas del Banco Central como adquisición de empresas nacionales.

participación en los inicios de la década de los noventa, pero con un llamativo descenso a partir de la mitad de la década. Este movimiento descendente de la participación de los flujos de la IED ha sido característico en todos los subsectores industriales. Aún cuando se incrementa la participación de los flujos de la IED en otros rubros manufactureros para mitad de la década, todos ellos también sufren una disminución pronunciada en el período 1997/98. La participación de la IED en el sector primario (granos, algodón, madera), ha sido interesante en los primeros años, pero con un fuerte descenso a partir de 1994, y un repunte excepcional en 1997/98. Aquí es preciso señalar que el sector de explotación agrícola y forestal ha sido aquel de menor preferencia por la inversión extranjera directa en los noventa, aunque los flujos de esta inversión han provocado un impacto mayor sobre las exportaciones del país.

En resumen, el sector terciario es actualmente el principal receptor de los flujos de IED. Desde 1996, los flujos mencionados han sido crecientemente superiores a aquellos cuyos destinos fueron los sectores productivos<sup>6</sup>. Se observa una tendencia decreciente en los flujos de inversión hacia la agricultura y la explotación forestal, sectores fuertemente exportadores; mientras que la inversión extranjera en el sector industrial se mantiene inalterada o, en el peor de los casos, con una tendencia decreciente en los últimos años de la década estudiada (cuadro 1).

No existe un país en particular que muestre un predominio significativo como inversor extranjero en el Paraguay. Los flujos de IED se distribuyen entre Brasil, Estados Unidos y Argentina, principalmente. La participación del capital brasileño en el promedio acumulativo de flujos netos de IED es de 21,7%, convirtiéndose, de esta manera en el principal país inversor. La participación anual promedio de la inversión brasileña en el período 1992-98 ha sido del 23%. Para 1998 se confirma la existencia de 31 empresas de origen brasileño, con predominio de aquellas del sector industrial y de servicios. Estados Unidos ocupa el segundo lugar entre los inversionistas extranjeros con un monto acumulado de US\$ 231 millones o el 18.7% del total promedio. Para 1998, el número total de empresas norteamericanas era de 22. De estas, 3 se ubican en el sector primario, 9 en el sector industrial y 10 realizan diversas actividades en el sector servicios y comercio. Argentina es el tercer inversionista más importante para el Paraguay, con una participación del 12.8% del total, que representa un monto acumulado de US\$ 149.5 millones. Para 1998 existían 24 empresas con capital argentino en el país, la mayor parte ubicada en el sector industrial. Las inversiones brasileñas se presentan con mayor vigor en la primera mitad de los noventa, mientras que tanto las estadounidenses como argentinas, se acumulan mayormente en la segunda mitad de la década.

---

<sup>6</sup> Para el período 1997/98, el 71% de los flujos de la IED se concentraban en el sector terciario.

CUADRO 1. *Paraguay: flujos de IED en los noventa*

	1992/93	1994/96	1997/99	1992/99
IED: total (mill. U\$S)				
—promedio anual—.....	93.3	168.6	219.8	167.6
% del PBI.....	1.4	1.9	2.4	2.0
% del IBKF.....	6.38%	8.38%	10.84%	8.97%
Inversión de Cartera: total				
(mill. U\$S) —promedio anual—.....	0.0	0.0	-4.8	0.0
% del PIB.....	0.0	0.0	-0.1	0.0
Por fuente de financiamiento (en %)				
Nuevas Inversiones.....	58.3	55.6	49.8	54.1
Utilidades Reinvertidas.....	21.4	19.1	3.4	13.8
Aumentos de Capital.....	16.7	17.4	36.6	24.4
Préstamos de IED.....	3.6	7.9	10.2	7.7
Por principal sector de destino (en %)				
Explotación forestal y agrícola.....	16.1	5.2	13.9	11.6
Produce. De petróleo y gas natural.....	0.2	—	0.1	0.1
Alim., bebidas, tabacos.....	58.2	24.0	11.5	31.2
Papel y derivados.....	0.5	4.9	0.1	1.8
Productos químicos y derivados.....	2.2	7.6	0.5	3.4
Otras manufacturas *.....	6.6	11.8	3.3	7.2
Construcción.....	0.1	0.3	1.0	0.4
Comercio y servicios.....	0.2	9.3	15.7	8.4
Transp. y Almacenaje.....	1.7	12.0	2.6	5.4
Comunicación.....	4.7	4.0	28.4	12.4
Finanzas y Seguros.....	7.9	20.9	22.8	17.2
Otros Servicios.....	1.1	0.1	0.5	0.5
Por principal país de origen (en %)				
Brasil.....	48.3	28.4	9.3	22.5
Estados Unidos.....	14.0	13.9	24.8	18.7
Argentina.....	3.8	7.5	20.7	12.8
Holanda.....	2.9	4.1	14.1	8.4
Chile.....	0.0	12.3	5.9	8.4
Inglaterra.....	3.2	8.0	7.2	6.9
Francia.....	16.5	9.4	0.3	6.3
Uruguay.....	0.5	2.7	7.3	4.4
Alemania.....	3.0	6.6	1.2	3.6
Taiwán.....	1.5	2.3	0.2	1.2
Japón.....	0.6	0.1	0.2	0.2
Demás países.....	5.7	4.7	8.9	6.7

FUENTE: Elaborado en base a datos del Banco Central del Paraguay. Dirección Economía Internacional.

NOTA: \* Principalmente manufacturas de madera, textil y del cuero.

Países europeos como Holanda, Francia e Inglaterra también representan, en forma conjunta, un monto interesante de los flujos de IED al Paraguay en el período 1992-98. Las inversiones francesas han estado mayormente acumuladas a principios de la década, mientras que las holandesas e inglesas, a partir de la segunda mitad de la década. El ingreso de capitales chilenos y uruguayos reviste un carácter particular. Los mismos aparecen a partir de 1995, con bastante dinamismo. La IED de Chile ha participado con el 8.4% del total en la década de los noventa, mientras que la participación de la IED uruguaya alcanza el 4.4% del total. La particularidad de los flujos de estos países es que los mismos, a diferencia de los países citados, se presentan por primera vez en esta década, y una vez afianzado el proceso de integración regional. Las empresas con capital uruguayo son 11 en total, y cuatro las empresas con capital chileno afincadas en el país.

En síntesis, los flujos de IED provinieron en especial de dos regiones económicas, el MERCOSUR y la Unión Europea (UE), que en conjunto representan el 67.6% para el período 1992-98. El MERCOSUR ha contribuido con más de US\$ 500 millones en IED, o el 36.1% del total de inversión extranjera acumulada hasta 1998. La UE ha contribuido con un monto acumulado de US\$ 438,9 millones o 32% del total. La tercera región más importante para el Paraguay es el NAFTA con una participación del 16.6%, y un monto acumulado de US\$ 231.6 millones. El 100% de estas inversiones proviene de empresas de los Estados Unidos.

Una característica importante de señalar en el comportamiento de la IED en el Paraguay, tiene relación con el número de empresas establecidas en la década de los noventa frente a las ya establecidas en décadas anteriores. De las 145 empresas extranjeras consideradas, 87 se establecieron en la década de los noventa; es decir el 60% del total de empresas extranjeras. De estas 87 empresas instaladas en la década de los noventa, un 47% de las mismas pertenecen a países del MERCOSUR más Chile, mientras que alrededor del 26% de las mismas pertenecen a países de la Unión Europea. Las empresas norteamericanas participan con un 17% del total. El 74% de las empresas extranjeras establecidas en el país en la década presente se encuentran distribuidas entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

En términos de sectores económicos de destino, el 40% de las empresas establecidas en la década de los noventa pertenecen al sector servicios y comercio, mientras que un 39% de las mismas se establecieron en el sector industrial. Una menor cantidad de empresas se ha concentrado en el sector primario agrícola.

Los flujos de inversión extranjera directa experimentan un aumento sin precedentes en el Paraguay en la década de los noventa. Al mismo tiempo, el 53% de estos flujos se concentran en las llamadas *nuevas inversiones*, y el 60% de las empresas extranjeras estudiadas en el país se establecen en la misma década. Todo ello lleva a concluir claramente que la variable clave para entender este crecimiento significativo de los flujos de IED en el país es la

presencia de las llamadas empresas «*newcomers*», en donde, a su vez, la participación mayoritaria corresponde a inversiones del MERCOSUR más Chile. Sin embargo, y aún cuando el establecimiento de las empresas manufactureras y del sector servicios muestren una participación proporcional igualitaria, la mayor parte de los flujos de IED se han concentrado, crecientemente, en servicios y comercio antes que en el sector industrial. En el caso de los flujos de IED provenientes de la región contigua al Paraguay (MERCOSUR + Chile), los mismos se distribuyen mayoritaria y equitativamente entre industrias y servicios.

### *Aumento de la IED y estancamiento del PIB*

Resulta interesante señalar que un incremento significativo de la IED en Paraguay se produce en un período de desaceleración económica. El crecimiento promedio anual del PIB para la década de los noventa fue apenas 2.5% en contraste al 4% de la década de los ochenta. Si se considera que los flujos de la IED aumentaron con mayor celeridad durante la segunda mitad de la presente década, el resultado es aún más llamativo, desde el momento en que el crecimiento del PIB se torna negativo<sup>7</sup>. La relación inversa entre el marcado descenso o escaso crecimiento del PIB en la década de los noventa *vis a vis* un significativo aumento y acumulación de flujos de IED puede obedecer a varias razones.

En los últimos veinte años, el sector terciario ha sido aquel de mayor participación en el PIB nacional (52%), y juntamente con el sector agrícola (26% del PIB), son los que explican el comportamiento de la economía paraguaya, la que presenta dos períodos claramente distintos en la década de los noventa. Entre 1992 y 1995, la economía paraguaya crecía a un promedio anual simple de 3,9%, y este promedio se reducía a 1,2% entre 1995 y 1998. El crecimiento del sector agropecuario es de 4,4% anual en el primer período, y de solo 2,4% en el segundo período. En tanto que el sector servicios y comercio crece en un promedio anual de 4,5%, durante la primera mitad de la década, este crecimiento es nulo para la segunda mitad (0%)<sup>8</sup>.

El crecimiento del PIB agrícola (cuadro 2) se mantiene moderado en los primeros años de la década, para luego incrementarse considerablemente a partir de 1994. Los flujos de IED en este sector crecen a comienzos y finales de la década, con niveles relativamente significativos en los últimos años. De todas maneras los flujos de IED en este sector tienen una participación modesta en el total, pero lo suficiente para posicionar a las empresas extran-

---

<sup>7</sup> Para 1996, el PIB crecía solo a 2.5%, reduciéndose este crecimiento al 1% en 1997, y a 0% para 1998 y 1999 (cifras oficiales).

<sup>8</sup> Todos los cálculos se realizan sobre la base de informes económicos y cuentas nacionales del BCP.

geras en el sector como responsables del 40% de exportaciones de *commodities* agrícolas, como se verá mas adelante. Definitivamente, la relación inversa entre crecimiento de IED y PIB no se explica por las variaciones en el sector agrícola. Un crecimiento negativo de los flujos de IED en el período 1994-96, frente a un crecimiento alto y positivo del PIB agrícola, refleja , en primer lugar, el momento de mayor incremento de la producción de soja, principal cultivo del país. Un aumento considerable de los flujos de la IED en el sector agrícola en el período 1997-98, en segundo lugar, estaría indicando la decisión de ciertas empresas extranjeras de posicionarse y sacar provecho del *boom* de la soja en el país.

Esta relación inversa, tampoco se explica por las variaciones del PIB y de los flujos de la IED en el sector industrial. El crecimiento del PIB industrial es moderadamente bajo a principios de la década, con un claro estancamiento hacia el final de la misma. Igualmente, el crecimiento de los flujos de la IED en el sector industrial se torna negativo en los últimos años, lo cual es coincidente con una drástica disminución de la participación del sector industrial en el total de flujos de la IED en el período 1997/98 (cuadro 1, p. 216). Por lo tanto, el impacto de los flujos de la IED sobre el crecimiento del sector agrícola es poco relevante porque la participación de estos flujos en el mismo es reducido; mientras que un mayor impacto en el sector industrial no puede sostenerse a lo largo de la década porque disminuyen tanto el crecimiento como la participación de los flujos de la IED en ese tipo de actividades.

La situación se presenta diferente en el sector servicios. A un aumento significativo del PIB sectorial hasta mediados de la década, le corresponde también un aumento significativo de los flujos de la IED. Sin embargo, a un exiguo crecimiento del PIB sectorial en los últimos años, le sigue correspondiendo un incremento importante de flujos de IED. Por lo tanto, no

CUADRO 2. *Variaciones Sectoriales del PIB y de Flujos de IED (%)*  
(a precios constantes de 1990)

	PIB	IED	PIB	IED	PIB	IED
	92/93		94/96		97/98	
Agricultura.....	2.8	51.8	8.3	-32.8	10.7	337.8
Industria .....	1.4	62.1	3.8	49.8	-0.2	-13.6
Servicios* .....	3.2	68.5	7.2	526.7	1.1	101.1
Comercio y Finanzas .....	2.5	203.4	7,1	69,5	-2.1	43.1
Transporte y Comunicaciones.....	4.2	200	9	412.8	8.3	211

FUENTE: Elaboración a partir de datos del Banco Central del Paraguay: Estadísticas Económicas, Cuentas Nacionales, Dpto. de Economía Internacional.

NOTA: \* No incluye Gobierno General, electricidad, agua y servicios sanitarios.

solamente los flujos de IED acompañan un formidable crecimiento de este sector hasta 1996, sino que los últimos siguen creciendo a pesar del estancamiento del PIB sectorial a partir de 1997. La relación inversa entre estancamiento económico y aumento de la inversión extranjera se encuentra explicada por los movimientos en el sector servicios o no transables, que ha incrementado su participación en el PIB nacional, de un 52% a principios de la década, a un 59% para el final de la misma década. Al desagregar el sector servicios en dos de sus principales componentes<sup>9</sup> —tanto para los flujos de PIB como de IED— se observa que el subsector comercio y finanzas presenta un movimiento similar al sectorial servicios, y que aunque el aumento de flujos de IED en comercio y finanzas para los últimos años es menor que en los períodos anteriores, el mismo se produce sobre un crecimiento negativo del PIB del subsector. En el caso del sector financiero, esta relación inversa de los últimos años puede muy bien estar explicada por el desplazamiento de los bancos y financieras nacionales (en el período 1995-98) por los bancos extranjeros o transnacionales. En el subsector comercio, por otro lado, el aumento de los flujos de la IED sobre el PIB subsectorial, no se explicaría necesariamente por un desplazamiento de firmas o empresas nacionales, sino por la apertura de nuevas ofertas de servicios y productos, cuyas demandas se encontraban insatisfechas<sup>10</sup>. La razón es similar para explicar el comportamiento del subsector transporte y comunicaciones. Un crecimiento sostenido de los flujos de la IED en este subsector, coincide con un aumento también sostenido del PIB en transporte y comunicaciones. Aquí la demanda insatisfecha se concentra esencialmente en el rubro de comunicaciones (telefonía), donde se constatan los niveles de incremento más altos de los flujos de IED, en comparación a otros rubros, durante la segunda mitad de la década.

Una primera conclusión a la cual se arriba, luego de examinar el relacionamiento sectorial PIB/IED, es que un aumento significativo de los flujos de inversión extranjera, especialmente a partir de 1995, se ha concentrado en el sector de servicios o de los no transables. Una segunda conclusión es que, en el mismo período, una relación inversa entre un crecimiento sostenido de los flujos de la IED, y un estancamiento de las actividades económicas del país se explica, principalmente, por el desplazamiento de firmas nacionales, por un lado, y la satisfacción de demandas insatisfechas, por el otro, dentro del sector servicios.

De todas maneras, ¿por qué este crecimiento sostenido de los flujos de la IED en un sector que constituye más del 50% del PIB nacional, no ha contribuido a un mayor dinamismo a la economía nacional en la segunda mitad

---

<sup>9</sup> Comercio, finanzas, transporte y comunicaciones son subsectores cuya participación en el total del PIB servicios ha oscilado entre 55 y 65%, en toda la década de los noventa.

<sup>10</sup> Estas demandas insatisfechas se han concentrado en servicios de expendio de combustibles, supermercados, y servicios alimentarios.

CUADRO 3. Participación Sectorial IED/PIB (%)

Sectores	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1992-98
Primario.....	1.4	0.6	0.2	0.5	0.5	3.2	-0.1	0.9
Secundario.....	5.7	2.8	3.5	4.7	4.5	2.8	4.5	4.1
Terciario.....	0.3	0.5	1.4	0.9	2.6	1.9	2.3	1.4

FUENTE: Banco Central del Paraguay: Estadísticas Económicas, Dpto. de Economía Internacional.

de la década, o por lo menos a poner freno a un descenso pronunciado del PIB ? En parte se debe a que el dinamismo de los flujos de la IED, específicamente en el sector servicios, ha transitado por corrientes relativamente independientes a las principales de la economía nacional. Otra respuesta tiene relación con el peso de los flujos de la IED sobre el PIB. Se ha visto que este peso ha sido del 2% para el período 1992-99, con una relación excepcional de 3,7% para el año 1998. Al examinar el cuadro 3, se observa que, entre 1992 y 1998, el mayor peso de los flujos de la IED sobre el PIB se ha localizado en el sector secundario o de industrias, cuya participación en el total del PIB nacional ha oscilado entre apenas 13 y 15% en toda la década. Es decir, que un coeficiente alto de IED/PIB ha tenido lugar en un sector de poco peso en la economía nacional. Por el contrario, la participación de los flujos de IED en los sectores agrícola y de servicios, ha alcanzado coeficientes de apenas el 0,9 y 1,4% respectivamente. En otras palabras los coeficientes mas bajos de participación de flujos de IED se han situado en los sectores económicos de mayor envergadura, por lo que es posible concluir que, en su conjunto, los flujos de inversión extranjera han tenido un peso relativamente escaso sobre la economía nacional, a pesar del incremento y acumulación significativa de estos flujos en la década de los noventa.

### *El impacto de la IED sobre variables económicas seleccionadas*

Al analizar la participación de las 145 empresas extranjeras (ETs) sobre el flujo de ventas total del país, de los flujos de comercio exterior, de la inversión privada y sobre ocupación laboral, se observa que la IED ha tenido una incidencia significativa en las ventas y en las exportaciones, y en cierta medida, en la generación de empleos en el país<sup>11</sup>. La incidencia ha sido

<sup>11</sup> Entre 1995 y 1998 se han creado solamente alrededor de 10.000 puestos de trabajo en el país (en todo el período), de acuerdo a las encuestas de Hogares de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEEC). Aún cuando el empleo generado por la IED haya aumentado de un 5 a un 31% en ese período, el número de puestos de trabajo creado no es relevante para una demanda anual de 60.000 puestos de trabajo en el mercado urbano.

menor o de escasa relevancia en el caso de las importaciones y las inversiones privadas.

Un cálculo del promedio de ventas anuales de las ETs sobre el promedio de ventas-país arroja un resultado de 36% para 1992, aumentando esta participación al 51% en 1998. La participación de las ETs en las ventas por sectores de producción y de consumo también ha variado en toda la década de los noventa. Mientras que en 1992, las ventas de las ETs en el sector primario participaban con el 21% del total, esta proporción se reduce al 16% para 1998. En tanto que la participación del sector manufacturero crece de 23 a 28% en el mismo período. La mayor variación, sin embargo, se produce en el sector de comercio y servicios. Mientras que este sector solo participaba con el 17% de las ventas totales en 1992, para 1998, concentraba nada menos que el 56% de todas ellas. De singular importancia es la participación del sector terciario financiero en las ventas de las ETs entre 1992 y 1998, incrementándose de un 7 a un 37%. Este crecimiento de las ventas en las ETs del sector terciario es coincidente tanto con una mayor presencia de ETs de comercio y servicios en la década de los noventa (40% de los *newcomers*), como también de una concentración cada vez más creciente de las ventas nacionales totales en el sector terciario (más del 50%) frente a las industrias y a la explotación agrícola y forestal<sup>12</sup>.

El avance de las empresas extranjeras en el Paraguay también se ha observado en el comercio exterior, principalmente en las exportaciones. El crecimiento de la participación de la ETs en las exportaciones totales del país ha sido del 32% en 1992 a un 54% en 1998, siendo las mismas responsables de más de la mitad de las exportaciones nacionales para este último año. Al igual que las exportaciones nacionales, las ventas externas de las ETs se han concentrado en el sector agrícola (66 y 80% para 1992 y 1998 respectivamente), donde la participación mayoritaria es de la soja en grano y el algodón en fibra. La participación de productos manufacturados en las exportaciones totales de las ETs disminuyó de un 33% en 1992 a un 20% en 1998. Los principales productos de exportación industrial de las empresas extranjeras se concentran en bebidas y alimentos, y, en menor medida, en manufacturas textiles y del cuero.

Comparativamente a las exportaciones, el aumento de la participación de las empresas extranjeras en las importaciones totales del país (del 6 al 11%) no ha tenido el mismo impacto. Más del 90% de las importaciones de las ETs se han concentrado en bienes industriales, distribuyéndose entre: aparatos y maquinarias, bebidas y alimentos, combustibles y derivados, y

---

<sup>12</sup> Para el cálculo de ventas de las empresas extranjeras, los datos se han extraído de una encuesta realizada por el BCP a 145 empresas extranjeras por sectores económicos de destino. Los datos finales son promedios anuales porque las respuestas fueron proveídas en una estructura de rangos.

productos químicos. Al mismo tiempo, la participación de bienes de capital dentro del rubro de aparatos y maquinarias importadas por las ETs es significativamente baja<sup>13</sup>.

Las estimaciones del comercio intrafirma de las empresas extranjeras, para 1998, arrojan una cifra bastante alta para el caso de las importaciones, y un poco menor, aunque también alta, para las exportaciones. El cálculo estimativo del comercio intrafirma se realizó siguiendo la misma metodología utilizada en el trabajo de Chudnovsky y López<sup>14</sup>. Es decir, que se ha considerado a este tipo de comercio al efectuado entre las filiales de ETs instaladas en el Paraguay y las filiales de las mismas empresas instaladas en otros países, y los países donde residen las casas matrices.

En términos de las exportaciones, el comercio intrafirma estimado es equivalente al 56.7% de todo el comercio realizado por las ETs en el Paraguay en 1998. De esta proporción, el 85% corresponde al comercio intrafirma con países del MERCOSUR. El 80% de las exportaciones de empresas extranjeras en el Paraguay consiste en las ventas de materias primas agrícolas y se estima que el 60% de estas ventas se realiza mediante el comercio intrafirma. Teniendo en cuenta que el 96% de las ventas de las ETs establecidas en el sector agrícola del país corresponde a exportaciones, que son dos o tres las grandes empresas extranjeras<sup>15</sup> que dominan el comercio agrícola de exportación en el Paraguay, y que las mismas poseen filiales en el resto de los países del MERCOSUR para el acopio de materias primas similares, los grados de confiabilidad de la estimación de este tipo de comercio son relativamente altos. Se concluye entonces que el comercio intrafirma de exportaciones del Paraguay se halla concentrado en productos agrícolas, y que, al mismo tiempo, el destino final de los productos agrícolas exportados por las ETs o filiales establecidas en el país puede muy bien encontrarse distorsionado por este mismo tipo de comercio, dado el modo de operación de las filiales de empresas involucradas<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Las cifras del comercio exterior de las empresas extranjeras fueron extraídas de informes proveídos por OCIT, consultora privada. Esta institución recopila datos de exportación (fob) e importación (fob) de cada una de las empresas que realiza este tipo de operaciones en el país, a través de los registros aduaneros. Los datos son por productos, empresas, medios de transporte, mercados de destino, mercados de origen y fecha de transacción.

<sup>14</sup> Ver capítulo 2 del presente libro, pp. 51 ss.

<sup>15</sup> Cargill, ADM, Continental.

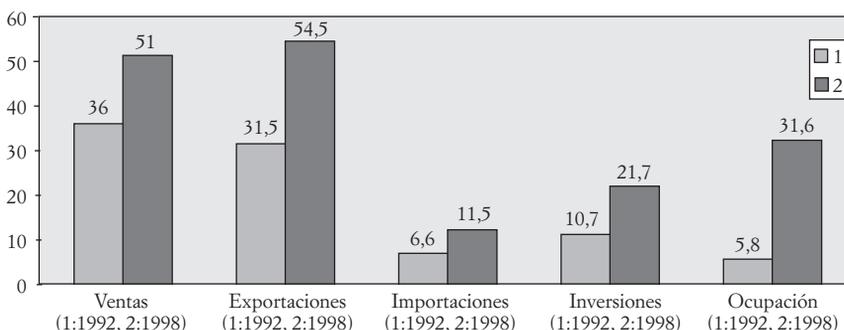
<sup>16</sup> Las ventas externas de las empresas extranjeras son equivalentes a cerca del 40% del total de exportaciones del país, por lo que también el destino de buena parte de las exportaciones nacionales puede encontrarse distorsionado por el comercio intrafirma. Este problema es muy típico en el caso de la soja. En algunos años las estadísticas oficiales indican que el destino principal de este producto es el mercado europeo, y en otros, el mercado brasileño. Es decir que el destino final depende de las estrategias de ventas de las ETs en la región, las cuales pueden sufrir modificaciones anuales.

Por otro lado, el comercio intrafirma de importación se encuentra concentrado en las empresas extranjeras que operan en el sector servicios y comercio del país. Las importaciones de las ETs de este sector equivalen a cerca del 80% de todas las importaciones de empresas extranjeras. El 78% de todo el comercio de importación de las ETs en el Paraguay se estima que corresponde a operaciones intrafirmas, y de las mismas un 80% se encuentra concentrado en el sector terciario. A su vez, el MERCOSUR participa con un 73% del comercio de intrafirma estimado de importación de las ETs y sus filiales. A diferencia del comercio de exportación, las ETs dedicadas al comercio de importación son más numerosas. La casi totalidad de este comercio de importación intrafirma consiste en bienes de consumo, ofertados en forma directa al mercado interno a través de las filiales de empresas extranjeras localizadas en el país. Las casas matrices de estas empresas se encuentran principalmente en Europa y Estados Unidos con filiales en países del MERCOSUR (Gráfico 2).

## II. LOS FACTORES DE ATRACCIÓN DE LA IED

Entre los países del MERCOSUR, el Paraguay ha sido el que menor acumulación de flujos de inversión extranjera ha recibido como resultado del boom de la inserción de este tipo de capitales en la región en la década del noventa. Sin embargo, esta acumulación no tiene precedentes en la historia

GRAFICO 2. *Participación de las ETs en las ventas<sup>a</sup>, las exportaciones<sup>b</sup>, las importaciones<sup>b</sup>, la inversión<sup>c</sup> y la ocupación<sup>d</sup>*



FUENTES: BCP, Ministerio de Hacienda, FMI, DGEEC

NOTAS: <sup>a</sup> Proporción de las ventas totales del país.

<sup>b</sup> Proporción de las Xs e Ms totales del país.

<sup>c</sup> Proporción de las inversiones del sector privado.

<sup>d</sup> Empleo generado por las ETs como proporción del empleo urbano generado en el país.

económica del país y es varias veces superior a la IED acumulada en el país por varias décadas<sup>17</sup>. Mientras que los flujos de inversión extranjera en años anteriores a los noventa se han concentrado en la extracción, procesamiento y exportación de *commodities* agrícolas, la mayor parte de estos flujos en los noventa ha tenido un comportamiento diferente: se han orientado a los sectores no transables de la economía (comercialización de bienes y servicios) y al procesamiento industrial de ciertos rubros, también mayormente dirigido al mercado interno.

¿Cómo se explica este cambio de orientación de los flujos de IED en la década de los noventa? ¿Por qué contando el Paraguay con un mercado interno pequeño y encontrándose más especializado en la exportación de materias primas agrícolas, el flujo de inversión extranjera se concentra en el sector no transable de la economía?

A diferencia de sus pares del MERCOSUR, en el Paraguay no se implementaba una política de sustitución de importaciones (ISI) en los años sesenta y setenta. El país presentaba una amplia apertura comercial, como también una mayor estabilidad macroeconómica que sus pares de la región. El modelo económico paraguayo se ha basamentado en la extracción intensiva de recursos naturales y sobre un fuerte dinamismo comercial importador, luego convertido —este último— en operaciones de triangulación comercial con los países vecinos<sup>18</sup>. No constituye ninguna sorpresa, entonces, que en la década del noventa, el sector servicios y comercio contribuyera con el 54% del PBI, mientras que el sector agrícola-primario lo hacía con el 26%, la industria participaba con apenas un 15%, y la construcción con el 5%. Un proceso de industrialización incipiente tiene lugar en el país en los años ochenta, adquiriendo un mayor dinamismo en la primera mitad de los noventa. Sin embargo, este inicio de industrialización en el país se realiza sin las características tradicionales de protección de mercado y altas regulaciones de la ISI, como tampoco la industrialización llega a experimentar un despegue definitivo hasta el presente<sup>19</sup>.

La crisis de la deuda externa en los ochenta obligaba a los países de la región a un programa de ajuste y estabilización de sus economías. Al mismo tiempo, el paquete de reformas económicas se orientaba a liberalizar estas economías, interna y externamente. El propósito era la recuperación del crecimiento de las economías de la región sobre bases diferentes a la del lla-

---

<sup>17</sup> Los montos acumulados de IED en el Paraguay en todo el siglo XX, nunca han sobrepasado los US\$ 180 millones ( en valores corrientes), por cada década.

<sup>18</sup> Para la década de los noventa el comercio de triangulación (importación de la extrazona y reexportación al Brasil y Argentina) era dos veces superior a las exportaciones de productos genuinos del país (datos oficiales del Banco Central)

<sup>19</sup> El inicio de industrialización del país se realiza sobre la base del procesamiento de materias primas agrícolas, principalmente; pero también aparecen otro tipo de industrias como la plástica, la farmacéutica y la metalmecánica.

mado «modelo de crecimiento hacia adentro». La economía paraguaya no formaba parte de este modelo y, por ende, tampoco de la crisis del mismo. Los desequilibrios macroeconómicos cíclicos en el Paraguay no eran en modo alguno similares a los graves y pronunciados ciclos de hiperinflación y déficit fiscales de las economías vecinas, y por lo tanto las políticas implementadas para recuperar la estabilidad macroeconómica, a principios de la década de los noventa, no se encuadraban dentro de los programas de ajuste, estabilidad y liberalización adoptados, en mayor o menor medida, por los demás países del MERCOSUR. Y así mientras los países vecinos recuperaban su crecimiento económico en los noventa apartándose en forma gradual o definitiva del modelo mencionado, el Paraguay continuaba cabalgando sobre su propio modelo, pero acompañado de un declive gradual de su economía, que para finales de los años noventa se convertía en recesión (Borda, Masi, 1998).

Una primera interpretación de los *determinantes* de la IED en el Paraguay en los noventa sería afirmar que las empresas extranjeras se han sentido atraídas por la oportunidad de aprovechar el dinamismo de sectores no transables de la economía nacional, y de ahí la concentración creciente de estas inversiones en el sector terciario, principalmente a partir de 1995. Además de ello, un flujo importante de inversión extranjera en el sector industrial no se orientaba necesariamente a la instalación de un número mayor y más diversificado de manufacturas de exportación, sino a satisfacer demandas del mercado doméstico. Por lo tanto, la concentración de los flujos de IED en el sector servicios y en el sector industrial, ha sido mayormente determinada por el mercado interno. Las ETs han encontrado vetas importantes del mercado local para la creación de necesidades de consumo, o para explotar demandas latentes. Los segmentos más importantes de demanda insatisfecha del mercado interno se han localizado en servicios energéticos alimentarios, y en las telecomunicaciones.

Aparte del mercado doméstico, un determinante importante, aunque de menor relevancia, ha consistido en la demanda creciente del mercado internacional de productos primarios como la soja y derivados, con ventajas comparativas en el país; convirtiéndose esta ventaja en una oportunidad importante para empresas extranjeras dedicadas al cultivo intensivo de los granos, y al almacenaje y exportación de estos rubros<sup>20</sup>. Aún cuando en el total de flujos de IED de la década de los noventa, la participación del sector primario no es considerable, la inversión en el mismo, en los primeros años de la década, ha sido alta y la más importante entre todos los sectores económicos de destino de la IED. Asimismo, un flujo significativo de inversión

---

<sup>20</sup> Entre 1990 y 1999, el Paraguay triplicaba su producción de soja y derivados, convirtiéndose en el sexto productor mundial del rubro. La inversión extranjera ha contribuido en forma significativa al aumento de la producción y exportación de la soja en los noventa.

en este sector vuelve a observarse en 1997. Pero además, y lo más importante, es que para 1998, el 43% de todas las exportaciones del país ha tenido su origen en las operaciones de las empresas extranjeras ubicadas en el sector agrícola.

Hay una segunda interpretación de los *determinantes* de IED en el Paraguay en la década de los noventa y que no hace más que reforzar los argumentos anteriores. La estabilidad macroeconómica del país, y la liberalización del sector financiero también han sido factores que han contribuido a un ingreso significativo de la IED y a la forma de inserción de la misma. La estabilidad macroeconómica —restablecida a principios de los años noventa— se traducía en políticas de control inflacionario y control cambiario (*dirty floating*). Los bajos niveles inflacionarios alcanzados a partir de 1993 y la sobrevaluación cambiaria resultante, favorecían a las inversiones en sectores manufactureros orientados al mercado doméstico, y en los sectores no transables de la economía. Por otro lado, la liberalización del sistema financiero a partir de 1990, y las sucesivas crisis financieras que a partir de 1995 llevaron a la liquidación de la banca nacional, favorecieron el aumento de la IED en este sector no transable particular de la economía nacional. Todo ello se vio favorecido por una economía relativamente estable —hasta 1996— y por la ausencia de controles y regulaciones rígidos sobre el movimiento y destino de las inversiones.

La pregunta que se plantea inmediatamente es si han existido esfuerzos consensuados entre el sector público y privado del Paraguay por fijar una política de atracción de la inversión extranjera directa a través de leyes e incentivos específicos (atracción explícita), o si la IED se acumula en el país atraída más por el «ambiente de negocios» prevaleciente, en el cual también las políticas estatales juegan un papel preponderante, aunque no concretamente orientada a «competir» en el mercado internacional para captar mayores flujos de IED (atracción implícita)<sup>21</sup>.

La respuesta es que ambas formas de atracción a la IED han tenido su influencia sobre las decisiones de los inversores extranjeros, aunque el mayor peso parece seguir reposando sobre los condicionantes «vía reglas» (atracción implícita) antes que aquellos contenidos en la «vía incentivos» (atracción explícita).

En el Paraguay, como ya se ha visto, la estabilidad económica ha sido uno de los principales factores de atracción de flujos de IED. Esta estabilidad estuvo acompañada, en la década de los noventa, por desregulaciones financieras, por la participación del país en el MERCOSUR, aunque sin un proceso de privatizaciones de las principales empresas públicas del país. Se ha culminado la reforma tributaria a principios de los noventa y se han promulgado nuevas legislaciones en el ámbito laboral, medioambiental, y, últi-

---

<sup>21</sup> Ver Oman (1999) citado en D. Chudnovsky y A. López (2000).

mamente, en el campo de los derechos de propiedad intelectual. A partir de 1995, ha entrado a regir una nueva Corte Suprema de Justicia, iniciándose el camino de la reforma judicial. El cambio gradual de un régimen político autoritario (1989) hacia otro con caracteres más democráticos se ha realizado, en los primeros años de la década, sin mayores traumas.

El trato brindado a la inversión extranjera directa aparece como otro factor de atracción importante para el establecimiento de empresas extranjeras en el país. En este sentido, estas empresas han sido favorecidas por la existencia de un marco legal y estable para la IED, la ausencia de restricciones para la repatriación de capitales o de remisión de utilidades y dividendos, y la ausencia de riesgos de nacionalización de capitales. Sin necesidad de un esfuerzo de liberalización externa, la apertura de la economía paraguaya era acompañada por una reforma arancelaria que situaba al país con el promedio arancelario mas bajo del MERCOSUR. Aún cuando la implantación de la unión aduanera imperfecta común elevaba los promedios arancelarios paraguayos, las excepciones negociadas hasta el 2006 siguieron permitiendo una protección baja para la mayor parte del universo arancelario de productos de extra-zona. Finalmente, otro factor de atracción se derivaba de la propia reforma tributaria que simplificaba el número de impuestos y mantenía una presión tributaria reducida (10% del PBI).

En el Paraguay, pueden ser considerados esquemas de incentivos específicos a la inversión extranjera aquellos que proveen beneficios fiscales cuando la inversión se destina a ciertos sectores económicos o a la exportación. Entre estos esquemas se pueden citar a la Ley 60/90 de promoción de inversiones, la Ley 90/90 de promoción de exportaciones, la ley de Zonas Francas, y la recientemente reglamentada ley de Maquila o Sub-contratación.

La ley 60/90 de promoción de inversiones no se aplica exclusivamente al capital extranjero. El propósito de esta ley es alentar tanto la inversión de nacionales como extranjeros hacia los sectores agrícolas, industriales, construcción, transporte y almacenamiento, comunicaciones, y turismo. Con la promulgación de esta ley se ha pretendido incrementar la producción de bienes y servicios del país tanto para dar un impulso mayor a las exportaciones como para sustituir importaciones, creando al mismo tiempo nuevas fuentes de empleo. Asimismo, esta ley ha tenido como objetivo la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos de producción, como el aliento a la reinversión de las utilidades de las empresas en bienes de capital.

Los incentivos más importantes que se derivan de esta ley son: i) 95% de exención del Impuesto a la Renta de las empresas durante los primeros cinco años de operación de la inversión; ii) exenciones impositivas para la remisión de dividendos, ganancias y royalties fuera del país, durante cinco años; iii) exención arancelaria para importaciones (5%) y exención del IVA (10%) sobre los bienes de capital ; y iv) exenciones al Impuesto a la Renta de las empresas cuando estas reinvierten parte de sus utilidades en nuevos

emprendimientos o en emprendimientos asociados (*joint-ventures*). Los incentivos fiscales (exenciones) de esta ley pueden extenderse a diez años si la inversión se realiza con fondos repatriados, o en determinadas áreas geográficas empobrecidas o de menor desarrollo del país.

La ley 90/90 de promoción de exportaciones permite exenciones tributarias para la venta al exterior de productos no tradicionales, sean ellos manufacturados o semi-manufacturados. Aparte de ello, todas las exportaciones se encuentran exentas de todo tipo de impuestos en virtud de la nueva ley tributaria promulgada en 1992. En el caso de la compra de insumos y maquinarias a ser utilizados en los procesos de producción con vistas al mercado externo, los exportadores se benefician de un reembolso impositivo a partir del pago del IVA. Además, el sistema de admisión temporaria (establecido en 1986) permite la importación libre de impuestos de ciertas materias primas, insumos y maquinarias, por un período de tiempo determinado, de manera a permitir su posterior elaboración y exportación como producto nacional o en su estado original.

Este sistema también puede ser usado en los regímenes de zonas francas y «maquilas», creados en el país en los últimos tres años. En el régimen de zonas francas solo rige un impuesto único y mínimo, y el pago del arancel externo común rige para las ventas de estas zonas francas a los países del MERCOSUR. En el caso de las maquilas, las exenciones tributarias son mayores porque, además de no pagar ningún tipo de impuestos internos, el inversor tampoco paga aranceles de importación, y si los procesos de elaboración en maquilas cumplen con las reglas de origen de la unión aduanera, los productos finales pueden ingresar al MERCOSUR sin ningún pago arancelario. Hasta el momento, el sistema de admisión temporaria ha sido utilizado medianamente en el país, ninguna zona franca (comercial o industrial) se ha establecido aún, y el negocio de la maquila recién ha comenzado a operar en el año 2000.

La mayor parte de las empresas extranjeras han preferenciado la ley 60/90 de promoción de inversiones, antes que la 90/90 de promoción de exportaciones en el cuadro general de incentivos específicos a la inversión extranjera en el país. Los aspectos favorables de la ley de promoción de inversiones, hacen relación a todos los tipos de exención tributaria contenidos en la misma. Sin embargo, el peso de este sistema de incentivos sobre el total de flujos de la IED, especialmente en el período 1994-98, ha sido menor al 50%. Es decir, que alrededor del 60% de los flujos de inversiones realizados en el país en el período mencionado, no se han acogido a los beneficios de este incentivo específico. Así, es notoria la ausencia de las inversiones extranjeras beneficiadas por la ley 60/90 en modalidades tales como reinversión de utilidades y aumento de capital. La participación de los flujos de IED dentro de los beneficios de la ley de promoción de exportaciones es aún mucho más baja.

En definitivas, los determinantes e incentivos de los flujos de la IED hacia el Paraguay en los noventa han actuado mayormente en dirección al

aprovechamiento de la demanda existente en el mercado doméstico, y, en menor medida, de las ventajas comparativas estáticas del país en el mercado internacional, antes que en dirección al aprovechamiento de sus ventajas comparativas más dinámicas concentradas en rubros potencialmente competitivos para el mercado regional y extra-regional<sup>22</sup>. De ahí que el paquete de incentivos a la inversión existente en el país —dirigidos a los sectores nuevos o no tradicionales— ha sido solo parcialmente utilizado por las empresas extranjeras.

### III. ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN DE LAS ETs Y LA INFLUENCIA DEL MERCOSUR

Un modo adecuado de contrastación de las hipótesis de interpretación enunciadas sobre los determinantes y factores de atracción de la IED, es el análisis de las estrategias de inserción escogidas por las empresas extranjeras para establecerse en un país determinado. Estas estrategias definen, básicamente, los productos y mercados a ser preferenciados por estas empresas en un país o en una región.

Para entender las estrategias de inserción de las empresas extranjeras en el Paraguay en la década de los noventa, se utilizará la clasificación de Dunning (1994)<sup>23</sup>, que es aquella que define básicamente a las motivaciones de estas empresas en cuatro modalidades. La primera de ellas, *resource seeking*, se caracteriza por orientar los flujos de inversiones hacia el sector primario extractivo (agrícola, forestal, mineral), con fines mayormente de exportación. La segunda, denominada *market seeking*, se orienta casi exclusivamente al mercado doméstico y, eventualmente, al regional contiguo del país receptor de la inversión. Cuando los flujos de inversión buscan la especialización y la complementación comercial y productiva de las filiales de empresas extranjeras, la estrategia recibe el nombre de *efficiency seeking*. Una última clasificación corresponde a la denominación de *strategic asset seeking*, que consiste en acrecentar las capacidades competitivas en mercados regionales o globales vía compras de empresas nacionales o fusión entre empresas extranjeras, con miras a mejorar estructuras organizacionales, formas de distribución de bienes y un mejor conocimiento de mercados consumidores.

<sup>22</sup> Entre los sectores con ventajas comparativas dinámicas en el sector agro-alimentario se han identificado a los aceites comestibles y forrajes o balanceados, los productos frutihortícolas, jugos y lácteos, la carne bovina y la avícola. En el sector agro-industrial no alimentario: textiles, cuero, maderas. Entre los rubros no agro-industriales: químicos, plásticos, materiales de construcción, cemento, cal agrícola y productos metalmecánicos, entre otros. Ver A. Centurión y R. Rodríguez en D. Borda y F. Masi (eds.) *Los retos de la competitividad*, op. cit.

<sup>23</sup> Esta clasificación de motivaciones de la IED es la adoptada en la investigación regional sobre el tema, a partir del trabajo de Dunning (1994).

Se hace difícil pensar en las modalidades de *efficiency seeking* y *strategic market seeking* como aquellas que pudieron haber sido buscadas por un sector las ETs que se instalaron en el país en los años noventa. Es más dado pensar que este tipo de estrategias sería válido para países de gran porte y nucleares de una región determinada como el MERCOSUR donde mayores son las posibilidades de complementación y especialización —a partir de las operaciones de las ETs— como también de compras de, o fusiones con, empresas nacionales de peso en las economías de esos países, especialmente mediante venta de empresas públicas de gran porte, que no ha sido el caso del Paraguay hasta fines de los años noventa.

Por lo tanto, y para el caso paraguayo, la búsqueda de razones de estrategias escogidas por las empresas extranjeras no deberían extenderse más allá de las modalidades de *resource seeking* y *market seeking*. Siguiendo el ejemplo argentino (ver capítulo 2 del presente libro, pp. 51 ss.), las variables a considerar para medir o estudiar estas estrategias consisten en el comportamiento y la propensión exportadora/importadora de las empresas extranjeras, del comercio estimado de intrafirma y de la participación de las mismas en las ventas totales del sector<sup>24</sup>. Así, las empresas se dividen en tres grupos de acuerdo a la estrategia adoptada para la inserción de flujos de IED en el país y sus orientaciones de ventas: *resource seeking*, *market seeking puro*, y *market seeking con alguna proyección exportadora*. Se pasará a considerar el comportamiento de las ETs dentro de cada una de estas estrategias para el año 1998.

Entre las primeras figuran aquellas dedicadas a la exportación de productos primarios, específicamente algodón y soja, cuyo saldo comercial es altamente superavitario, y con una participación del 25% en el total de ventas de las ETs para 1998. El comercio de intrafirma estimado es importante para las empresas que han elegido la estrategia de *resource seeking*, específicamente en lo relativo a las exportaciones. Las ventas externas de las ETs de este sector representan, a su vez, el 40% de las exportaciones totales del país y el 80% de las exportaciones agrícolas, como ya se había observado anteriormente. Este comercio intrafirma importante estaría indicando una distribución más o menos equitativa entre las ventas de productos primarios de filiales de ETs en el Paraguay a otras filiales del MERCOSUR (50% de las exportaciones se dirigen a esa región), y las ventas al resto del mundo (48%), donde también pudiera existir participación de filiales o casas matrices. Aún cuando se estima una alta proporción de las importaciones en la modalidad de comercio intrafirma, la misma deja de ser relevante desde el momento en que las importaciones totales de este sector constituyen apenas el 4% de las

---

<sup>24</sup> Aquí se excluyen las ventas y operaciones comerciales de las empresas del sector financiero. Las ventas de estas empresas son significativas, pero sus operaciones de exportación e importación, insignificantes.

importaciones totales de las ETs y el coeficiente de importaciones es de solo el 5%.

En cuanto a las empresas extranjeras identificadas con la estrategia de *market seeking puro*<sup>25</sup>, el saldo comercial, por el contrario, es altamente deficitario, y las ventas de este sector constituyen casi el 30% del total de las ETs, en el año estudiado. Alrededor del 80% de las importaciones de las ETs se concentran en este sector, de ahí que el comercio intrafirma adquiera una relevancia especial, considerándose que prácticamente la totalidad de las importaciones se estima como perteneciente a este tipo de comercio. Al mismo tiempo, y de acuerdo a los cálculos realizados para las empresas que han adoptado esta estrategia, el comercio intrafirma se produce principalmente con filiales o casas matrices ubicadas fuera del MERCOSUR. Al tratarse, mayormente, de sectores no transables de la economía, las exportaciones pierden relevancia, participando con porcentajes ínfimos en el total de ventas externas de las empresas del sector estudiado y del total de las empresas extranjeras. Por la misma razón, también pierde relevancia el comercio intrafirma estimado de exportación.

Finalmente se ubican aquellas ETs cuyas estrategias también funcionan dentro de las denominadas de *market seeking*, aunque con alguna tendencia a la exportación. Para esta clasificación, se ha calculado el coeficiente de exportación de la economía paraguaya en 1998 —alrededor del 23%— y se han ubicado a los sectores empresariales extranjeros con coeficientes de exportación similares o menores al coeficiente nacional. A diferencia del grupo de empresas clasificadas como de *market seeking puro*, las empresas extranjeras que forman parte de esta estrategia son todas manufactureras, concentradas en algunos rubros agro-industriales como alimentos, textiles, cuero y madera, como también en industrias farmacéuticas, industrias del plástico, industrias del sector metálico y metalmecánico, e industrias eléctricas. La participación de este sector es equivalente al 45% del total de ventas de las empresas extranjeras en 1998, y su saldo comercial es apenas negativo. La participación de las ventas externas de este sector sobre el total de las exportaciones de las ETs es de alrededor del 20%, mientras que la participación exportadora sobre las ventas totales del sector es de solo 8%. La mayor parte de las exportaciones de este sector se destinan a países del MERCOSUR, siendo reducido el comercio intrafirma de exportación. En cuanto a las compras externas del sector, su participación sobre el total de importaciones de las ETs arroja una cifra similar al porcentaje exportador (22%), en tanto que el coeficiente de importación (ventas externas/ventas totales del sector) es del 9.3%. Un mayor comercio intrafirma se calcula con relación a las

---

<sup>25</sup> Se consideran aquí los sectores no transables de la economía, tales como transporte, comunicaciones, comercio, y también sectores transables como las industrias de las bebidas y del papel con proyección exclusiva al mercado doméstico.

CUADRO 4. Paraguay: Estrategias de las ETs<sup>a</sup>, 1998. (% y US\$ Millones)

	Coef. X (1)	Coef. M (1)	Xs al MERCOSUR (2)	Ms del MERCOSUR (2)	Coef. X sin MERCOSUR (3)	Comercio		Saldo Comercial (millones de US\$)	% Ventas
						Intrafirma	M		
Total.....	28.4	18.0	53.0	38.9	13.4	56.7	78.0	181.0	100.0
1. <i>Revenue seeking</i> <sup>b</sup>									
Sectorial.....	96.4	5.0	50.3	89.3	48.4	61.9	92.3	404.4	25.5
%/Total Ventas ETs*	24.6	1.3			12.4				
%/ Total Xs/Ms ETs**			43.4	6.3					
%/Xs Total País***	40.6		21.1		20.9				
2. <i>Market seeking puro</i> <sup>c</sup>									
Sectorial.....	1.1	42.5	0.9	26.9	1.0	52.6	99.0	-212.6	29.6
% Total Ventas ETs *	0.3	12.6			0.3				
% Total Xs/Ms ETs **			0.1	18.7					
% Ms Total País ***	7.5		2.0						
3. <i>Market seeking con alguna</i> <i>proyección exportadora</i> <sup>d</sup>									
Sectorial.....	7.9	9.3	76.7	59.9	1.8	21.4	45.9	-10.4	44.9
% Total Ventas ETs *	3.6	4.2			0.8				
% Total Xs/Ms ETs **			9.6	13.8					
% Xs Total País ***	6.1		4.7						

FUENTE: Elaboración a partir de datos del BCP (Flujos y Ventas de ETs) y de OCIT (Cifras de Comercio Exterior de las ETs). Se excluyen las ventas del sector terciario-financiero. NOTAS:

a. 140 Empresas Transnacionales que operan en el país, registradas por el BCP.

b. Incluye el sector agropecuario de materia prima, principalmente granos (soja, maíz), algodón y madera.

c. Sectores no transables: comercio, comunicaciones, transporte, y también industria de las bebidas y papel, con una casi nula proyección exportadora.

d. Sector manufacturero (no tradicional).

\* Expo/Impo / Total de ventas de las ETs.

\*\* Expo/Impo / total Expo/Impo de las ETs.

\*\*\* Expo/Impo / total Expo/Impo del país.

importaciones de este sector, en comparación a las exportaciones. Si se tiene en cuenta que el 60% de las importaciones del sector provienen del MERCOSUR, se concluye que la mayor parte del comercio importador de intrafirma tiene lugar en la región (cuadro 4).

Es importante aclarar que el subsector financiero no ha sido tenido en cuenta, en razón que las cifras del comercio exterior del mismo son irrelevantes. De todas maneras, al incluir a las ETs financieras en el cuadro general de ventas, y considerando el carácter de sus operaciones como de bienes no transables, el total de ventas de aquellas empresas con estrategias de *market seeking puro* aumenta a 56% del total, mientras que se reducen las ventas de las empresas de *resource seeking* al 16%, y las de las empresas de *market seeking con alguna proyección exportadora*, al 28%.

La influencia del MERCOSUR sobre las estrategias de inserción de las empresas extranjeras en el Paraguay es poco perceptible en términos de las oportunidades que ofrece un mercado ampliado regional para la colocación de productos. La mayor parte de las exportaciones de las ETs se han concentrado en materias primas agrícolas, y aún cuando buena parte de estas exportaciones hayan tenido como destino final a países del MERCOSUR, esta atracción no responde a la oportunidad de colocación de nuevos productos en un nuevo mercado. En este sentido, las exportaciones de las empresas extranjeras siguen el mismo camino y tienen un comportamiento similar a la casi totalidad de las exportaciones nacionales. Es decir, que la apertura del mercado regional ha servido más que nada para una mayor concentración en el mismo de productos tradicionales, aprovechando el desmantelamiento arancelario, o para un mayor comercio intrafirma entre pocas empresas de la extra-zona, dedicadas a *commodities* agrícolas, y que poseen filiales en cada uno de los países del MERCOSUR.

Asimismo, en la adopción de la estrategia de *market seeking puro*, la mayor parte de las empresas extranjeras participantes no son del MERCOSUR, sino europeas y norteamericanas que utilizan, principalmente, sus casas matrices o filiales fuera del MERCOSUR como centros de distribución de bienes terminados destinados a las filiales establecidas en el Paraguay. Aquí el comercio es de importación en su totalidad, con características de comercio intrafirma, y en el cual las filiales de ETs localizadas en el MERCOSUR participan en menor escala.

Si cierta influencia ha ejercido el MERCOSUR sobre las estrategias de las empresas extranjeras, aparte de permitir el desmantelamiento arancelario en la región, ha sido sobre aquellas ubicadas en el denominado sector de *market seeking con alguna proyección exportadora*. La mayor parte de las ETs manufactureras establecidas en el país en la década de los noventa son de origen regional (incluyendo a Chile) o resultantes de asociaciones de capitales regionales con europeos y norteamericanos. A diferencia de la estrategia de *market seeking puro*, las empresas del sector han apostado a satisfacer la demanda interna mediante procesos de industrialización, y por lo tanto de

sustitución de importaciones, utilizando, al mismo tiempo, al país como una plataforma —todavía incipiente— de colocación de bienes manufacturados en el mercado regional. Una alta participación del MERCOSUR en el comercio de exportación e importación de estas empresas se encuentra indicando un potencial importante del mercado regional tanto como proveedor de insumos para la industria local, como de receptor de bienes no tradicionales del Paraguay. De hecho, es bueno recordar que la participación de los bienes no tradicionales en las exportaciones del país ya representaban un 26% del total en 1998, luego de mantenerse entre 10 y 12% en los años ochenta. Es posible, incluso, afirmar que este potencial podría convertirse, a mediano plazo, en una estrategia *efficiency seeking* para empresas extranjeras regionales que operan en el Paraguay, siempre y cuando se incremente la inversión extranjera intra-MERCOSUR.

Un análisis de las estrategias de inserción de las empresas extranjeras en el Paraguay en la década de los noventa, sin embargo, arrojaría conclusiones parciales, si la evolución de estas estrategias no es tenida en cuenta. Así, se hace necesaria una comparación del comportamiento de las empresas extranjeras a finales de la década de los noventa, con las formas de estrategias predominantes a inicios de esa misma década, de manera a confirmar o desestimar los hallazgos en cuanto a las tendencias de inserción de la IED.

Al observar el cuadro 4 (p. 233), de estrategias de las ETs para 1992, tres son las principales conclusiones que se pueden extraer al realizar las comparaciones pertinentes: i) una menor propensión exportadora de las empresas extranjeras en 1992, como consecuencia de una menor participación de estas empresas en el total de exportaciones de productos primarios agrícolas del país; ii) un peso significativamente más reducido de los sectores no transables en la estrategia de inserción de las empresas extranjeras en ese mismo año; y iii) una mayor propensión exportadora de las empresas extranjeras dedicadas a las manufacturas en comparación a 1998 (cuadro 5).

Un coeficiente menor de exportación de las empresas extranjeras en 1992 estaría indicando una mayor propensión a concentrar las ventas en el mercado interno que en 1998. Sin embargo, sería erróneo considerar que las estrategias de las ETs fueron modificándose radicalmente hacia una menor dependencia del mercado doméstico. En primer lugar, porque la estrategia de *market seeking puro* adquiere mayor dinamismo hacia finales de la década, participando el sector de los no transables con un tercio del total de ventas de las ETs, y con un aumento importante de la propensión importadora de ese sector, que a su vez empuja a un incremento de esta propensión en el total de operaciones de las ETs. En segundo lugar, en 1998 se produce un aumento en las ventas del sector manufacturero, acompañado de una disminución de la propensión exportadora de este sector, adquiriendo el mercado doméstico mayor alcance dentro de las estrategias de las ETs, en el denominado grupo de *market seeking con alguna proyección exportadora*. En tercer lugar, un crecimiento importante del comercio intrafirma de las

CUADRO 5. Paraguay: Estrategias de las ETs<sup>a</sup>, 1992. (% y US\$ Millones)

	Coef. X (1)		Coef. M (1)		Xs al MERCOSUR (2)		Ms del MERCOSUR (2)		Coef. X sin MERCOSUR (3)		Comercio Intrafirma (millones de US\$)		% Ventas
	X	M	M	X	X	M	X	M	X	M	X	M	
Total .....	13.0	5.9	35.0	50.0	8.4	36.3	65.8	110.6	100.0				
1. <i>Resource seeking</i> <sup>b</sup>													
Sectorial .....	21.0	0.6	35.3	25.6	13.6	38.7	33.8	131.5	40.9				
%/Total Ventas ETs .....	8.6	0.2			5.6								
%/Total Xs/Ms ETs .....			23.5	1.0									
%/Xs Total País .....	20.6		7.3		13.3								
2. <i>Market seeking puro</i> <sup>c</sup>													
Sectorial .....	0.0	21.0	0.0	60.5	0.0	0.0	90.4	- 59.3	18.0				
% Total Ventas ETs .....	0.0	3.8			0.0								
% Total Xs/Ms ETs .....			0.0	38.3									
% Ms Total País .....		4.2		2.7									
3. <i>Market seeking con alguna proyección exportadora</i> <sup>d</sup>													
Sectorial .....	10.6	4.6	32.0	29.8	0.6	31.8	21.8	38.8	41.1				
% Total Ventas ETs .....	4.4	1.9			0.3								
% Total Xs/Ms ETs .....			10.7	10.0									
% Xs Total País .....	10.4		3.3										

Fuente: Elaboración a partir de datos del BCP (Flujos y Ventas de ETs) y de OCIT (Cifras de Comercio Exterior de las ETs). Se excluyen las ventas del sector terciario financiero

NOTAS: a. 140 Empresas Transnacionales que operan en el país, registradas por el BCP.

b. Incluye el sector agropecuario de materia prima, principalmente granos (soja, maíz), algodón y madera.

c. Sectores no transables: comercio, comunicaciones, transporte, y también industria de las bebidas y papel, con una casi nula proyección exportadora.

d. Sector manufacturero (no tradicional)

\* Expo/Impo / Total de ventas de las ETs.

\*\* Expo/Impo / total Expo/Impo de las ETs.

\*\*\* Expo/Impo / total Expo/Impo del país.

empresas extranjeras en el período 1992-98 se manifiesta principalmente en las importaciones de estas empresas situadas en los sectores no transables y de sustitución de importaciones o industriales. La concentración del aumento de este tipo de comercio en los sectores mencionados, más la composición de las importaciones ya observada en este comercio, revelan que el mismo se ha convertido en un instrumento preferentemente utilizado por aquellas empresas extranjeras cuyas ventas tienen como destino principal el mercado doméstico.

Resulta, al mismo tiempo, interesante observar el comportamiento del comercio exterior de las ETs en relación al MERCOSUR. Mientras que las exportaciones de estas empresas a la región aumentan entre 1992 y 1998, las importaciones disminuyen casi en la misma proporción. El aumento de las exportaciones al MERCOSUR se encuentra determinado por el crecimiento de las ventas de productos agrícolas de las ETs a los países vecinos, mayormente a través del uso del comercio intrafirma. Por otro lado, la disminución de las importaciones del MERCOSUR puede, muy bien, estar explicado por el aumento de las compras de las ETs de los mercados de la extra-zona, principalmente en el segmento de productos no transables.

Los datos de 1992 confirman, finalmente, la tendencia de las formas de inserción de las empresas extranjeras en el país en la década de los noventa. Las tres estrategias mencionadas se han mantenido prácticamente sin alteraciones en el período estudiado, como también ha permanecido sin modificaciones el predominio del mercado doméstico como principal destino de las ventas de estas empresas. El MERCOSUR ha actuado más como un atractivo para el comercio de intrafirma dirigido a la exportaciones de productos primarios, y a las importaciones destinadas a las estrategias de *market seeking*, que como mercado atractivo para las exportaciones de productos manufacturados. Las oportunidades de la apertura de mercado regional ha sido utilizada, preferentemente, por las empresas extranjeras para dinamizar la demanda interna, antes que para abrir nuevos mercados para rubros no tradicionales y de mayor valor agregado.

#### IV. EL IMPACTO DE LA IED SOBRE LAS CUENTAS EXTERNAS

Las estrategias de inserción de las empresas extranjeras no solamente constituyen una variable explicativa de los determinantes de la IED en un país o región. Estas estrategias también afectan las corrientes comerciales y de capitales de los países. La modalidad de comercio exterior resultante de las estrategias adoptadas por las empresas extranjeras pueden reforzar la tendencia exportadora e importadora del país donde operan estas empresas, o puede actuar en forma contraria a esta tendencia, modificándola o abriendo nuevos mercados para el país. Asimismo, una mayor propensión exportadora o

importadora de las empresas extranjeras puede afectar no sólo la pauta comercial del país en cuestión sino también sus potencialidades de desarrollo.

Igualmente, y como parte o no de la estrategia de inserción de las empresas extranjeras, el comportamiento de los flujos netos de IED, puede ayudar a superar déficits crecientes o coyunturales de las balanzas comerciales y de cuentas corrientes de los países: o, por el contrario, pueden contribuir a ahondar las debilidades del sector externo de los mismos. Las tendencias del comportamiento de remisión y reinversión de utilidades de estas empresas se convierten en factores relevantes a la hora de sopesar los impactos negativos y positivos de estos flujos capitales de mediano y largo plazo. Mediante una alta participación en las exportaciones del país, un bajo nivel de remisión de utilidades, y una participación significativa en el total de capitales ingresados al país en la década de los noventa, los flujos de IED han contribuido, definitivamente, a mantener una balanza de pagos medianamente equilibrada en el Paraguay.

### *Balanza comercial y orientación exportadora-importadora*

El comercio exterior del Paraguay se ha caracterizado tradicionalmente por un predominio de las importaciones sobre las exportaciones, y por lo tanto por déficits comerciales. Dada la apertura comercial del Paraguay, especialmente a partir de la década de los ochenta, este predominio de las importaciones se hizo mucho más acentuado, por el tipo de operación comercial dentro de la cual el país se ha especializado. Es decir, la compra masiva de bienes de consumo de la extra-zona y la venta o re-exportación de la mayor parte de estos bienes (entre el 70 y 80%) a los países vecinos, principalmente al Brasil. Tanto el alto grado de informalidad de este comercio de reexportación como las altas cifras que el mismo envuelve, han obligado al gobierno paraguayo, como a los organismos multilaterales, a estimar este comercio y a incluirlo en la balanza comercial del país. De no haber sido de esta manera, las estadísticas del comercio registrado, solamente, en la década de los noventa, hubieran mostrado pronunciados déficits con equivalencias hasta el 15% del PIB. Con las estimaciones mencionadas, la balanza comercial del Paraguay en los años noventa se muestra superavitaria hasta 1994, y entre este año y 1998 es deficitaria, pero sólo equivalente al 2 ó 3% del PIB, con excepción del año 1996 (5%). Por otro lado, la balanza de cuenta corriente, en los noventa, comienza a ser deficitaria en 1994, con un incremento sustantivo en proporción al PIB en 1996 (5%), pero descendiendo significativamente este déficit en los años siguientes, como resultado del inicio de una recesión económica en el país.

Más que la recesión económica de los últimos años, el factor que explica que tanto la balanza comercial como de cuenta corriente no hayan incu-

rrido en déficits pronunciados, es el comercio de reexportación o de la venta de productos de la extrazona, desde el momento en que las exportaciones de bienes genuinamente nacionales se mantuvo estancada desde 1989<sup>26</sup>. En otras palabras, el Paraguay se ha especializado, más que en la venta de *commodities agrícolas*, en la venta de bienes de consumo de origen extranjero.

Para efectos comparativos entre el comportamiento comercial de las empresas extranjeras *vis à vis* el comportamiento del resto del país, se utilizarán solamente los datos del comercio registrado paraguayo, es decir, exportaciones de productos nacionales e importaciones legales. Ello, en razón que las operaciones de las ETs se realizan dentro de las reglas normales del comercio exterior. En este sentido, una primera afirmación es que mientras las empresas extranjeras han mantenido un holgado superávit comercial durante la década de los noventa, ello no ha sido, en absoluto, el caso del resto del país. Así, para 1992, y mientras la balanza comercial registrada del país presentaba un déficit de US\$ 765 millones, el comercio externo de las ETs era superavitario en US\$ 110. 6 millones. Para 1998, el déficit comercial del país era aun mayor, situándose en US\$ 1 883.9, mientras que el superávit comercial de las ETs alcanzaba a US\$ 205 millones, un aumento casi proporcional al aumento de déficit comercial a nivel nacional.

Si se excluyen de esta comparación las empresas extranjeras dedicadas a la exportación de materias primas agrícolas, el superávit comercial se convierte inmediatamente en déficit. La misma exclusión a nivel de exportaciones-importaciones del país no haría más que ahondar la tendencia deficitaria nacional. Esto no significa necesariamente que la mayor parte de las ETs se hayan concentrado en el sector primario en los noventa, sino que simplemente el mayor volumen de ventas al exterior están concentradas en estas empresas cuyos envíos representan, como ya se ha visto, nada menos que el 40% de todas las exportaciones del país para 1998, en términos de productos primarios, y el 54% de las exportaciones totales del país, cuando se agregan productos manufacturados, principalmente agro-industriales.

Así, la propensión exportadora de las empresas extranjeras, en promedio, es superior a la propensión exportadora nacional (28 a 23%). Sin embargo, con la exclusión de los productos primarios, la propensión de exportación, tanto de las empresas extranjeras como de las empresas del resto del país, disminuyen considerablemente a 8. 4% y 6. 0% respectivamente. Por lo tanto, y considerando que el sector primario de la economía nacional es aquel que menor cantidad de flujos de IED ha recibido, en promedio, en la

---

<sup>26</sup> El valor de las exportaciones de productos nacionales era de US\$ 1 000 millones en 1989, tomando una curva descendente en los años siguientes, para volver a situarse en US\$ 1 014 millones para fines de 1998, y descender significativamente a US\$ 700 millones a fines de 1999 (BCP: balanza de pagos).

década de los noventa, la muy baja propensión exportadora del país sin la inclusión del sector agrícola, demuestra, una vez más, que los flujos de la IED se han concentrado en el sector de los rubros no transables.

El promedio de la propensión importadora de las ETs en el Paraguay (18%) es menor que la propensión importadora del país y se encuentra concentrada en aquellas empresas con estrategias de *market seeking puro* (42.5%). La diferencia de la propensión importadora de las ETs con el resto del país (65%) es significativa y refleja en primer lugar la escasa participación de las compras externas de las ETs en el total nacional, aun cuando esta participación se haya incrementado del 6 al 11% entre 1992 y 1998. En segundo lugar, esta menor propensión importadora de las ETs frente al resto del país también puede obedecer a una participación menor de los bienes de capital en el total de las compras externas de las ETs frente al mismo coeficiente para el resto del país<sup>27</sup>. De todas maneras, y al eliminar los bienes de consumo final del total de compras de externas de las ETs, la propensión importadora de las mismas se reduce al 6.2%, mientras que esta reducción para el resto del país se ubica en el 40%. Con lo que se puede concluir, en primer lugar, que la estrategia del *market seeking puro* se hace mucho más evidente en las empresas extranjeras que operan en el país que en las empresas nacionales. Una segunda conclusión es que, frente a las empresas nacionales, las empresas extranjeras prácticamente no participan del comercio de re-exportación.

El estudio sobre el comportamiento de las empresas extranjeras en términos de la balanza comercial y la propensión a exportar e importar, arroja resultados interesantes. En primer lugar, las empresas extranjeras exportan mucho más que el resto de las empresas en la economía nacional. Como ya se ha visto, las ETs controlan el 54% de las exportaciones del país (mayormente productos primarios), para 1998. En segundo lugar, las empresas extranjeras importan mucho menos que las empresas nacionales. Este último fenómeno, más el hecho, que la mayor parte de las importaciones de las ETs no se encuentran concentradas en insumos y maquinarias, hablan a las claras sobre la poca propensión a la inversión en procesamientos industriales.

### *Comercio Exterior de las ETs: productos y destinos*

Las exportaciones del país se han concentrado tradicionalmente en dos productos primarios agrícolas, la soja y el algodón. En un segundo nivel de productos primarios se ha ubicado la carne vacuna y sus derivados. El aumento de la concentración de las exportaciones nacionales en estos productos

---

<sup>27</sup> Se estima que entre el 25 y 30% del valor importado por las ETs consisten en bienes de capital, frente a una participación del 39% del resto del país. Datos del BCP y de la OCIT.

primarios es también observado en las ventas externas de las ETs entre 1992 y 1998. La participación de los productos primarios en las exportaciones nacionales crece moderadamente, pero es mayor el crecimiento de la participación de estos productos en el total exportado por las ETs (66 a 80%). En términos de la exportación industrial del país, las mismas se hallan concentradas en aquellas intensivas en uso de recursos naturales, con predominio de sectores manufactureros de origen agrícola que no hacen uso intensivo de mano de obra. La participación de las empresas extranjeras en las exportaciones de productos industriales también se ha concentrado en los mismos productos.

Básicamente, las exportaciones de empresas extranjeras se han dirigido a productos agrícolas primarios donde predominan el uso extensivo de la tierra y el uso intensivo de capitales, especialmente en rubros tales como soja, carne y otros cereales. El cultivo del algodón hace uso intensivo de mano de obra. Sin embargo, las inversiones de las ETs en este rubro han sido primordialmente dirigidas al acopio y desmote (conversión en fibras de algodón). En términos de manufacturas, han predominado las exportaciones de productos que hacen uso intensivo de los recursos naturales como carne, cuero y madera. Al igual que el patrón nacional, las exportaciones de las ETs se han concentrado mayormente en productos primarios agropecuarios y, en menor medida, en bienes industriales. Entre estos últimos, nuevamente, el predominio ha sido de productos agro-industriales con escaso o mediano procesamiento.

De esta manera, el patrón de las exportaciones de las empresas extranjeras en los noventa no se ha apartado de los productos que, como la madera, la carne y el algodón, son aquellos en los cuales el país se ha especializado desde principios de siglo. Asimismo, el inicio del cultivo de la soja en la década de los setenta ya ha convertido a este rubro no solamente en otro de los tradicionales de las ventas paraguayas al exterior, sino en el principal producto de exportación actual. Solamente, a partir de la segunda mitad de los años noventa, se constata una incursión de ETs en rubros diferentes a los agro-industriales como es el caso de la industria plástica, farmacéutica y metalmecánica. Pero esta incursión recién ha resultado en una escasa participación en el total de exportaciones de las ETs.

A inicios de los noventa, las importaciones de las ETs se concentraban en manufacturas que hacen uso intensivo de economías de escala. La participación de este último tipo de productos en la agrupación industrial de las importaciones de las ETs, se reducía para 1998, otorgando mayor espacio a aquellos productos intensivos en I & D, como a aquellos con uso intensivo de recursos naturales. Entre los que hacen uso intensivo de I & D se destacan los productos químicos y electrónicos, mientras que las bebidas, alimentos y combustibles predominan entre los intensivos en recursos naturales.

La tendencia de las compras externas de las ETs, básicamente, no se aparta de la tendencia importadora del país, con la excepción de productos

químicos farmacéuticos que muestran mayor peso en las compras de las ETs que en las compras nacionales. El Paraguay ha sido siempre un importador neto de combustibles y derivados, y un importador casi neto de alimentos. El Paraguay tampoco produce maquinarias y aparatos (intensivo en economías de escala), y por lo tanto es tradicionalmente un importador neto de este tipo de productos. La novedad de los últimos 20 años en la composición de las importaciones nacionales la constituyen aquellos bienes que, en una gran proporción, son reexportados o revendidos a países vecinos, principalmente al Brasil. Se trata de artículos de lujo como equipos electrónicos, relojes, perfumes, bebidas, cigarrillos, bienes de informática y otros similares<sup>28</sup>. La participación de estos rubros en el total de importaciones del país no sólo es alta sino la predominante; mientras que la participación de estos mismos rubros en las importaciones de las ETs, en los noventa, también ha experimentado un crecimiento importante, aunque con orientación al mercado doméstico y no a las operaciones de reexportación.

El principal cambio que han experimentado las exportaciones paraguayas en los noventa ha sido en relación con los mercados de destino. Para 1992, la Unión Europea continuaba siendo la principal zona receptora de los productos de exportación nacionales, modificándose drásticamente esta tendencia para 1998, cuando el MERCOSUR pasa a convertirse en el principal mercado. El desarme arancelario ha ayudado, en gran medida, a esta reorientación del destino de las ventas externas del país. Sin embargo, y teniendo en cuenta que durante los noventa las exportaciones totales se mantuvieron estancadas<sup>29</sup>, y que las mismas no habían sufrido mayores modificaciones en su composición, el MERCOSUR no ha provocado necesariamente una mayor creación de comercio para el Paraguay, sino principalmente una mayor concentración de sus ventas externas. Contrariamente a las exportaciones, los mercados de origen de las importaciones paraguayas no sufrieron modificaciones entre 1992 y 1998. El MERCOSUR y los países asiáticos continuaron como los principales proveedores del Paraguay, con un incremento importante en la participación del MERCOSUR en el total de importaciones. Tanto la Unión Europea como el NAFTA, incluso reducen su participación en el total de ventas externas del país (cuadro 6).

Como era de esperar, el comportamiento exportador de las empresas extranjeras es similar al comportamiento del país. A medida que aumentaba la participación de las ventas externas de las ETs dentro del total de exportaciones del país (de 31 a 54%) en el período 1992-98, también se

---

<sup>28</sup> Este régimen es conocido como de «turismo», por cuanto que mayormente las mercaderías importadas son adquiridas por consumidores o distribuidores de las economías vecinas. Incluye un arancel preferencial y un IVA preferencial, con un propósito meramente de recaudación fiscal.

<sup>29</sup> En 1990, el total de exportaciones paraguayas era de US\$ 1 000 millones, y para 1998, esta cifra no había sido superada.

CUADRO 6. Paraguay: Comercio exterior de las ETs según productos<sup>a</sup> (US\$ millones)

	Exportaciones						Importaciones							
	1992			1998			1992			1998				
	País	Part. (%)	ETs	País	Part. (%)	ETs	País	Part. (%)	ETs	País	Part. (%)	ETs		
Productos Total .....	656.5	100	203.9	100	1014.1	100	549.4	100	1421.6	100	2898.8	100	344.6	100
1. Productos Primarios.....	453.7	69.1	135.4	66.4	745.5	73.4	439.9	80.1	20.9	1.5	3.9	4.2	48.4	1.7
1.1. Agrícolas .....	453.1	69.0	135.4	66.4	742.9	73.3	439.9	80.1						
1.2. Mineros.....	0.2	0.0	0.0	1.1	0.1	0.1								
2. Productos Industriales.....	202.8	30.9	68.6	33.6	268.6	26.5	109.4	19.9	1393.9	98.1	89.1	95.5	2845.7	98.2
2.1. Industrias intensivas en														
R. Naturales.....	153.0	23.3	65.4	32.1	216.3	21.3	92.7	16.9	404.4	28.4	27.8	29.8	884.9	30.5
2.1.1. Agrícolas/mano de														
obra intensivas.....	37.8	5.7	12.0	5.9	54.5	5.4	17.5	3.2	44.7	3.1	1.9	0.2	94.8	3.2
2.1.2. Otras intensivas														
en Recursos Agrícolas ....	115.2	17.5	53.4	26.2	164.5	16.2	77.2	14.1	199.9	14.1	12.7	13.6	581.9	20.1
2.1.3. Energéticas .....									193.7	13.9	13.6	15.3	208.2	7.3
2.2. Manufacturas.....	49.7	7.5	3.2	1.6	49.4	4.9	14.5	2.6	955.6	67.2	60.9	65.2	1960.8	67.6
2.2.1. Intensivas en economías														
de escala .....									668.3	47.0	35.5	38.0	1234.8	42.5
2.2.2. Intensivas en I&D .....					15.4	1.5	5.9	1.1	168.0	11.8	22.6	24.2	378.7	13.1
Otros* .....	49.7	7.5	3.2	1.6	34.0	3.4	8.6	1.5	119.3	8.4	2.8	3.0	347.3	12.0
Residuo .....									6.8	0.5	0.3	0.3	4.7	0.2

FUENTES: Elaboración propia en base a OCIT y Banco Central del Paraguay

NOTAS: <sup>a</sup> La clasificación adoptada es la elaborada por el grupo CTP-Data (Universidad de París, I, XI y XIII)

\* En exportaciones: Se incluyen productos como varillas de hierro, metalmecánicos y cemento con muchas variaciones anuales en los montos exportados anualmente. También aceites esenciales.

En importaciones: Se incluyen relojería, juguetes, productos fotográficos y electrónicos.

producía un cambio en los mercados de destino de las ventas de las ETs, en favor de los países del MERCOSUR y en detrimento de los países de la Unión Europea. Esta tendencia no hace más que confirmar las estrategias de las ETs en el sector primario de la economía, cual es el aprovechamiento de filiales en los países del MERCOSUR para la venta en esos países o para intermediar las mismas hacia otros mercados<sup>30</sup>. De todas maneras, y adicionalmente, es interesante señalar el crecimiento del NAFTA como mercado de destino de las exportaciones de las ETs, que también es coincidente con un movimiento similar a nivel de las exportaciones totales. En cuanto a las importaciones de las empresas extranjeras, el MERCOSUR participaba con el 50% del total de los mercados de origen en 1992, incrementándose esta proporción a 63% para 1998: tendencia similar a las importaciones nacionales. Sin embargo, en el caso de las ETs, el segundo mercado de origen más importante en 1992 era la Unión Europea, cediendo este lugar al NAFTA en 1998.

Realizando un ejercicio de cruzamiento entre los mercados de origen y destino de las empresas extranjeras establecidas en el país y los tipos de productos y rubros, se observa, en primer lugar, que tanto el MERCOSUR como la Unión Europea comparten los mercados que reciben a los bienes primarios de estas empresas. En el caso de rubros agro-industriales y otras manufacturas, el MERCOSUR ejerce el predominio como mercado de destino. En el caso de las importaciones, los bienes primarios representan cifras marginales. El MERCOSUR es el principal mercado de origen para bienes manufacturados como alimentos, bebidas, tabaco, papel, insumos químicos, y combustibles: mientras que los Estados Unidos y la Unión Europea son los principales proveedores de productos farmacéuticos, y de aparatos electrónicos e informáticos. En estos últimos tres rubros, el origen se localiza mayormente en las casas matrices de las empresas europeas y norteamericanas. En tanto que en los rubros de bebidas, tabaco y combustibles el origen se debe buscar en las filiales de empresas europeas y norteamericanas establecidas en el MERCOSUR.

### *La IED y la balanza de pagos*

Los flujos de inversión extranjera directa se han constituido en una de las principales vías de ingreso de divisas para el país, y han actuado en forma muy favorable para cubrir los déficits en cuenta corriente y aliviar los déficits de la balanza de pagos y la consecuente pérdida de reservas, especialmente en

---

<sup>30</sup> Ya se había señalado anteriormente que los mercados de destino registrados por las estadísticas oficiales para las exportaciones agrícolas del Paraguay no necesariamente son los reales mercados de destino.

CUADRO 7. *Panel de empresas transnacionales: exportaciones e importaciones según región económica de destino, 1992 (en millones de dólares)*

Región Económica	Exportaciones				Importaciones			
	ET		Paraguay		ET		Paraguay	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total.....	203.9	100.0	656.5	100.0	93.3	100.0	1 421.6	100.0
Unión Europea.....	102.1	50.0	225.1	34.2	16.8	18.0	213.3	15.0
ALADI* .....	16.3	7.9	64.4	1.0	9.1	1.0	56.9	4.0
MERCOSUR.....	71.5	35.1	246.4	37.5	46.7	50.0	572.9	40.3
Brasil.....	61.0	85.2			15.9	34.0		
Uruguay.....	2.2	3.1			4.1	8.8		
Argentina.....	8.3	11.6			26.7	57.1		
NAFTA.....	9.0	4.4	36.8	0.6	11.9	12.7	204.7	14.4
ASIA** .....	5.0	2.4	30.8	0.5	5.7	6.1	302.8	21.3
Resto del Mundo.....	8.8	4.3	55.2	0.8	8.3	8.9	79.6	5.6

FUENTE: Banco Central del Paraguay. Dirección de Economía Internacional. Excluye al MERCOSUR y México incluye a Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur y Japón.

CUADRO 8. *Panel de empresas transnacionales: exportaciones e importaciones según región económica de destino, 1998 (en millones de dólares)*

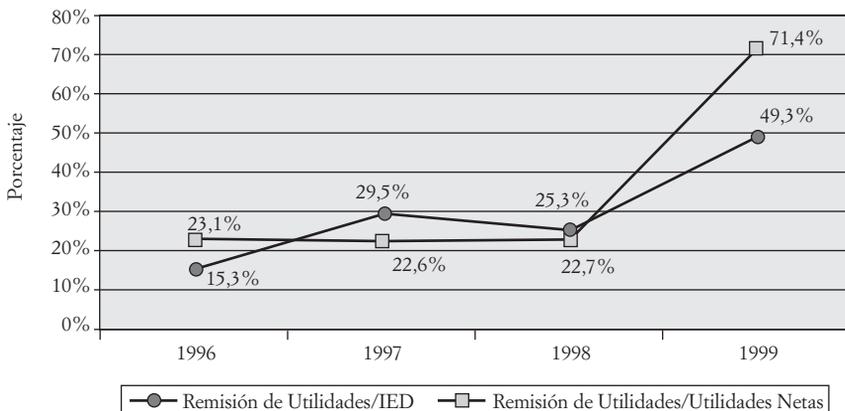
Región Económica	Exportaciones				Importaciones			
	ET		Paraguay		ET		Paraguay	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total.....	549.4	100.0	1 014.1	100.0	344.6	100.0	2 898.8	100.0
Unión Europea.....	170.7	31.1	285.1	28.1	40.8	11.8	307.7	10.6
ALADI* .....	6.3	1.1	65.4	6.5	8.2	2.4	33.0	1.1
MERCOSUR.....	310.5	56.5	530.8	52.3	217.1	63.0	1 467.5	50.6
Brasil.....	193.8	62.4	349.3	65.8	68.7	31.6	866.0	59.0
Uruguay.....	36.8	11.8	28.7	5.4	13.3	6.1	85.4	5.8
Argentina.....	79.9	25.7	152.7	28.8	135.1	62.2	516.1	35.2
NAFTA.....	43.9	8.0	83.2	8.2	53.5	15.5	319.1	11.0
Asia** .....	4.76	0.9	17.9	1.8	19.4	5.6	718.0	24.8
Resto del Mundo.....	19.8	3.6	31.7	3.1	5.8	1.7	53.6	1.8

FUENTE: Banco Central del Paraguay. Dirección de Economía Internacional.

NOTAS CUADROS 7 Y 8: \* Excluye al MERCOSUR y México.

\*\* Incluye a Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur y Japón.

los últimos años de los noventa, cuando el país comenzaba a transitar un período de comienzos de desequilibrio de sus cuentas externas. Al carecer el país de un mercado de capitales real y dinámico como de la práctica de colocación de bonos y otros instrumentos financieros en el mercado internacional, los flujos de cartera (capitales de corto plazo) son prácticamente inexistentes en la balanza de pagos; por lo que cualquier comparación con

GRÁFICO 3. *Paraguay: Remisión de Utilidades de las ETs*

FUENTE: Banco Central del Paraguay. Dirección de Economía Internacional.

la evolución de flujos de IED (de largo plazo), y sobre el impacto de ambos tipos de flujos sobre el sector externo de la economía paraguaya, no es un ejercicio que vale la pena considerar<sup>31</sup>.

Los flujos de IED en los noventa pudieron cubrir con creces los déficits de cuenta corriente del país, especialmente a partir de 1994. Esta cobertura llegó a representar un poco más del 100% del déficit de cuenta corriente acumulada en el período 1992-1998. De la misma forma, los flujos de IED llegaron a representar el 82% de los saldos netos acumulados en la cuenta de capitales de la balanza de pagos durante el mismo período.

Al analizar el comportamiento de la remisión de utilidades de las empresas extranjeras a partir de la segunda mitad de los noventa —cuando los flujos de IED experimentan un despegue significativo—, se observa, en primer lugar, que si bien esta remisión como proporción de los flujos de IED se duplica entre 1996 y 1997 (de 15 al 30%), el coeficiente se mantiene estable y bajo hasta 1998. Entre 1996 y 1998 el coeficiente de remisión de utilidades sobre las utilidades netas también es estable y bajo (23%), dando a entender un buen nivel de reinversión de utilidades de las empresas extran-

<sup>31</sup> Un flujo internacional importante por compra de bonos del gobierno paraguayo tuvo lugar en 1999 por un valor de US\$ 400 millones, adquiridos por el gobierno de Taiwan, significando una infusión significativa de dinero en un momento que, como consecuencia de la recesión, se perdían rápidamente las reservas del país y la inversión extranjera sufría una significativa caída (de US\$ 330 millones en 1998 a US\$ 100 millones en 1999). Pero esta operación ha sido única y en términos concesionales por parte del país prestatario.

CUADRO 9. *Paraguay: Saldos de la IED y déficit en cuenta corriente.*  
(En Millones de US\$)

Items	1997		1998	
	ET	Total País	ET	Total País
Exportaciones* .....	623.3	3 980.0	549.4	3 824.1
Importaciones* .....	-3 68.5	-4 186.0	-344.6	-3 938.0
Renta de la Inversión .....	-135.8	48.0	-161.4	45.6
Servicios .....	-5.9	-119.0	-2.5	-73.0
Transferencias y otros servicios .....	-86.7	39.7	-65.3	34.7
Saldos Totales.....	26.4	-237.3	-24.4	-106.6
Ingreso IED .....		229.9		335.0

FUENTE: Banco Central del Paraguay. División: Balanza de Pagos.

NOTA: \* Las cifras de exportaciones / importaciones del total país incluyen a las estimaciones de flujos comerciales no registrados y reexportaciones.

jerías, y, probablemente, un nivel similar de distribución de dividendos. La disparada de ambos coeficientes en 1999 obedece directamente al clima de inestabilidad política del país en ese año, como también a un proceso de recesión económica con visos de permanencia. No solamente los flujos de IED disminuyen, ese año, a niveles similares de principios de la década, sino que también la reinversión de utilidades de las ETs se retrae significativamente<sup>32</sup>.

El impacto global de la IED sobre la balanza de pagos puede ser medido a través de la comparación de las cifras de cuenta corriente del número de empresas extranjeras consideradas en este estudio con las cifras de la cuenta corriente nacional total. En primer lugar, ya se ha verificado que mientras la balanza comercial del país ha sido tradicionalmente deficitaria, el saldo comercial de las empresas extranjeras se ha manifestado, por el contrario, superavitario en los noventa. En el cuadro 9, y solamente tomando en cuenta dos años, se observa que, en 1997, aunque los saldos de flujos de servicios utilidades, dividendos y otros servicios de las empresas extranjeras son deficitarios, el balance total de la cuenta corriente de estas empresas es superavitaria —debido mayormente al saldo comercial positivo— frente a una cuenta corriente deficitaria del país. Asimismo, y aunque el saldo de cuenta corriente de las ETs se presente negativo en 1998, este monto apenas representa el 7% del saldo negativo de la cuenta corriente del país. Finalmente, los flujos de ingreso de IED en 1997 son muy ligeramente inferiores al déficit de cuenta corriente del país, pero

<sup>32</sup> El saldo neto de utilidades reinvertidas por las ETs en 1999 es de US\$ -37.0 millones, luego de obtener saldos positivos equivalentes a US\$ 96.8 millones en 1998, US\$ 82.5 millones en 1997, y US\$ 42.0 millones en 1996. Datos extraídos del Departamento de Economía Internacional del BCP.

para 1998, los flujos de IED superan en US\$ 228 millones al déficit en cuenta corriente nacional.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La abrupta caída del flujo de inversiones extranjeras directas hacia el Paraguay en 1999, no solamente respondía a una actitud cautelosa de las empresas extranjeras con relación a la inestabilidad política provocada por la crítica salida de un gobierno electo recientemente<sup>33</sup>, sino también —y más probablemente— al agotamiento de los determinantes e incentivos que actuaron como principales factores de atracción de este tipo de inversiones al país. La inestabilidad macroeconómica se hace más sostenida, a partir de 1999, como la recesión que la acompaña, y con ello disminuyen las expectativas de crecimiento económico en un futuro mediano. Al mismo tiempo la demanda agregada queda afectada y se reducen los espacios para un aprovechamiento continuo del mercado interno. Finalmente, y al no estar orientado el mayor interés de las empresas extranjeras hacia los sectores productivos con potencialidades competitivas y de exportación al mercado regional, no existe motivación suficiente para que los flujos de IED se dirijan más allá de los sectores primarios agrícolas tradicionales.

Tanto la evolución económica del Paraguay de los noventa, su modo de inserción en el mundo ante un proceso de integración y apertura comercial, como las estrategias elegidas por las empresas extranjeras, contextualizan y explican una acumulación significativa de la inversión extranjera en los últimos años y el impacto que las mismas han tenido sobre la propia economía nacional. Las principales conclusiones que se pueden extraer de este proceso son las siguientes:

Se ha producido una acumulación sin precedentes de inversión extranjera directa en el país en los noventa, cuyos flujos se presentaron mayormente en forma de «nuevas inversiones» y en dirección creciente hacia los sectores no transables de la economía paraguaya. Esta acumulación de inversión extranjera ha tenido una participación relevante en las ventas totales de bienes y servicios del país, y sobre sus exportaciones genuinas totales. La alta participación de la IED en las variables indicadas ha sido beneficiosa para el país, como también lo ha sido la contribución de los flujos netos de IED utilizados para cubrir los déficits de cuentas corrientes del sector externo de la economía nacional.

---

<sup>33</sup> La crisis interna del partido de gobierno, y de éste con los partidos de oposición, culminó con el asesinato del vice-presidente de la República en marzo de 1999 y con disturbios civiles que provocaron la renuncia del presidente electo en mayo de 1998.

Es muy probable que sin la formación del MERCOSUR y sin la presencia de economías emergentes en la región (Argentina y Brasil) con señales de apertura y reforma, hubiera sido muy difícil una llegada de montos significativos de inversión extranjera directa a la región, y por ende el Paraguay difícilmente pudiera haber sido identificado como una zona de destino de una porción del *boom* de la IED en la década de los noventa. Sin embargo, los principales determinantes de atracción de la IED hacia el Paraguay no se explican por un cambio de la política económica del país, como ha sido el caso de los países vecinos. Más que la promulgación de nuevos marcos normativos, los flujos de IED han sido atraídos por la estabilidad macroeconómica del país y por la escasa regulación y control sobre el uso y destino de estos flujos y de las utilidades resultantes. En este contexto, los motivos de atracción de IED, más específicos, tienen que ver con demandas insatisfechas en el mercado interno, especialmente en ciertos rubros y segmentos de este mercado, y con las perspectivas de crecimiento de la producción de la soja, principal rubro de exportación del país. Las potencialidades de producción y exportación competitiva de bienes no tradicionales, ante las oportunidades ofrecidas por el MERCOSUR, han sido poco priorizadas por las empresas extranjeras establecidas en los noventa.

Las estrategias de inserción de las empresas extranjeras han respondido, en primer lugar, al aprovechamiento del mercado interno y a las oportunidades de ocupar espacios, mayormente para la venta de bienes de consumo final antes que para la producción de los mismos, en ese mercado. En segundo lugar, las estrategias también respondieron a las oportunidades de ocupar espacios crecientes en las operaciones de exportación del país, principalmente de productos primarios agrícolas. En ambos tipos de estrategias, la existencia de filiales y casas matrices en la región ha jugado un papel preponderante, tanto en términos de colocación como de distribución de bienes y servicios, por lo que se estima un comercio intrafirma de proporciones significativas en las operaciones de las empresas extranjeras.

El MERCOSUR como nuevo mercado para la absorción de nuevos productos del Paraguay, específicamente industriales, ha tenido una influencia limitada sobre las decisiones y estrategias de las empresas extranjeras —especialmente aquellas de la extra-zona—. Han sido, preferentemente, las empresas de los países de la región, las que han aceptado el desafío de invertir en sectores que exigen mayor valor agregado, y en donde las ventajas competitivas del país pueden ser explotadas. Pero esta apuesta por la industrialización y exportación de bienes no tradicionales a la región, por parte de las empresas extranjeras, es todavía limitada y se encuentra, probablemente, en período de prueba. En definitiva, el MERCOSUR no se constituyó en un atractivo por sí mismo para la acumulación de inversión externa directa en el país en los años noventa. Simplemente ha servido como un *show room* para descubrir al Paraguay como parte integrante de una nueva y emergente zona de integración con características diferentes

a décadas pasadas, y por lo tanto con atractivos particulares para este tipo de inversión externa.

La orientación de los flujos comerciales de las empresas extranjeras no se aparta de las principales tendencias del comercio exterior del país en los noventa. En primer lugar, las exportaciones del país han cambiado de mercado destino principal: de los países europeos a los países del MERCOSUR. En segundo lugar, el MERCOSUR se ha consolidado como principal mercado de origen de los bienes importados por el país. Al mismo tiempo, y al examinar la propensión exportadora e importadora de las empresas extranjeras, se constata, en primer lugar, que esta propensión es mayor que la de las empresas nacionales en términos de exportaciones, pero mucho menor en términos de importaciones. La propensión exportadora e importadora de las empresas extranjeras también confirman las estrategias dominantes de las mismas al establecerse en el país. Al eliminar las materias primas agrícolas del total de exportaciones de las ETs, la propensión se reduce considerablemente, dando a entender una concentración de las ventas de las ETs en el mercado doméstico. Igualmente, al eliminar los bienes de consumo final del total de importaciones de las ETs, la propensión de las compras externas de estas empresas se vuelven irrelevantes, permitiendo concluir que dentro de la estrategia de *market seeking*, no se ha preferenciado la elaboración de manufacturas.

Los flujos de inversión extranjera directa en los noventa no se arriesgaron más allá de los núcleos sobre los cuales se ha estructurado el modelo de desarrollo económico del país, en los últimos veinte años. El modelo en cuestión, presentaba, sin embargo, fuertes signos de estancamiento a principios de los noventa. La crisis financiera a partir de la segunda mitad de la década, y una disminución importante del comercio de reexportación en el mismo período, daban lugar a una recesión económica sostenida, debilitando los cimientos de este modelo. La recesión ha afectado por igual a empresas nacionales y extranjeras, especialmente a aquellas que han apostado exclusivamente al mercado doméstico.

Las empresas extranjeras han sido en extremo cuidadosas en incursionar fuera de los sectores tradicionales de la economía nacional, fijándose metas conservadoras. Esta estrategia de inserción de la inversión extranjera directa ha permitido generar beneficios para la economía nacional, pero concentrados en un área particular de la misma. Las oportunidades abiertas por el MERCOSUR para un cambio en la estructura productiva y de comercio exterior del país, no generaron el interés de las empresas extranjeras, como lo demuestran las estrategias de inserción escogidas. En otras palabras, los beneficios resultantes de un incremento importante de la IED en el Paraguay se han dirigido a evitar déficits crecientes de las cuentas externas del país, pero han sido insuficientes para impulsar el crecimiento económico a través de una mayor industrialización, y por lo tanto de una mayor formación y acumulación de capital fijo.

Los gobiernos que se han sucedido en los noventa han expresado poco claramente una voluntad de cambio de la política económica tradicional hacia otra en favor de la agro-industrialización y del aprovechamiento de las ventajas competitivas del país. Ello no permitió crear las condiciones ni orientaciones necesarias para estimular un movimiento significativo de flujos de IED fuera de los sectores económicos tradicionales del país. Al mismo tiempo, el núcleo más importante del sector privado tampoco emitía señales convincentes sobre un cambio de estrategias de negocios; y por ende, no expresaba intereses mayores hacia las inversiones en actividades industriales.

Sin embargo, y de alguna manera, el sector gubernamental implementaba acciones orientadas a alentar las inversiones en el sector manufacturero, y las exportaciones de rubros no tradicionales. Como ya se ha visto, las leyes 60/90 y 90/90 se promulgaban con ese propósito, lo mismo que la creación de una agencia oficial de promoción de inversiones y exportaciones. Asimismo, con la cooperación internacional, se creaban fondos especiales de financiamientos industriales y agrícolas, como también algunas instancias de capacitación y asistencia técnica para la gestión empresarial y la calificación de la mano de obra.

La cooperación internacional ha sido, igualmente, importante para el país, para la elaboración de diagnósticos de competitividad de sectores, e identificación de *clusters* donde desarrollar las ventajas competitivas del país. Sin embargo, la falta de un plan estructurado, dentro del sector público, para implementar políticas de competitividad, y la poca coordinación entre el sector público y los grupos empresariales, ha resultado, en primer lugar, en un desgaste de las propias instancias creadas para promover la industrialización y el incremento de la oferta exportable del país. En segundo lugar, una vinculación poco fluida entre los mismos grupos empresariales, para la construcción de iniciativas propias o en conjunto con el sector público, no ha alentado una cultura de cooperación entre sectores productivos, que proyecte competitivamente a estos sectores al mercado regional e internacional.

El Paraguay requiere de un consenso mínimo sobre la industrialización como plataforma para la exportación de bienes donde se goza de ventajas comparativas dinámicas. Este consenso se puede lograr, encontrando un nivel de vínculo adecuado entre el sector privado (nacional e internacional) y los decisores de la política económica, siempre y cuando exista un sustrato del sector público, sensible a las necesidades de industrialización del país. A partir de la construcción de este vínculo, es posible no solamente diseñar e implementar políticas serias que alienten la industrialización del país, sino también atraer mayores flujos de inversión extranjera hacia sectores competitivos .

Ante la crisis actual del modelo económico, han surgido nuevas iniciativas de atracción de la inversión extranjera directa al Paraguay. La primera

iniciativa ha sido la del régimen de maquila o de sub-contratación, con la reciente admisión, para operar en el país, de las primeras siete empresas extranjeras. Una segunda iniciativa proviene del gobierno brasileño que, mediante acuerdos con el gobierno paraguayo, incentiva el establecimiento de empresas brasileñas en sectores productivos del país. Los acuerdos firmados entre ambos gobiernos se orientan al reemplazo gradual del comercio de reexportación, a cambio de una inversión importante del Brasil en los sectores agrícolas e industriales del Paraguay.

Los incentivos fiscales y las oportunidades de mercado que ofrece la maquila, han concitado el interés de empresas brasileñas y argentinas cuyas ventas se encuentran orientadas al MERCOSUR. Ya son cuarenta las empresas que han solicitado los permisos de operación en el país como unidades ensambladoras. Cualquiera sean los mercados finales de destino (zona o extra-zona), una implantación exitosa de la maquila en el Paraguay puede, en un plazo relativamente corto, modificar los patrones de conducta de la inversión extranjera directa, tanto en términos de cantidad de flujos como de modalidades de inserción de las empresas extranjeras.

Sin embargo, una política diferente de atracción de la IED —dentro de otra política definida de competitividad— no debería limitarse a la estrategia de la maquila o sub-contratación. El gobierno paraguayo deberá sacar provecho de los acuerdos firmados recientemente con el Brasil para orientar las inversiones de ese país hacia sectores que produzcan efectos significativos para el crecimiento económico y de las exportaciones .

Además, el gobierno deberá tener en cuenta a aquellas empresas extranjeras que ya han invertido en el sector manufacturero e iniciado exportaciones de mayor valor agregado. Estas empresas —como ya se ha visto— son mayormente originarias del MERCOSUR. A las mismas se las debe seguir alentando para aumentar el caudal de inversiones en el país, y para aumentar las posibilidades de estrategias de *joint-ventures* o asociaciones con empresas nacionales también dedicadas a explotar las ventajas competitivas. Los estudios de competitividad realizados en el país enfatizan la importancia de las alianzas empresariales nacionales con extranjeras, y recomiendan la concreción de estas alianzas como el medio más efectivo y rápido de industrialización y del incremento de la oferta exportable (Borda y Masi, 2000).

Lo que finalmente resulta claro es que el gobierno debe enviar señales muy convincentes, tanto a inversores nacionales y extranjeros, sobre las intenciones de llevar a la práctica un política orientada a cambiar el actual modelo de desarrollo del Paraguay. Al mismo tiempo, el gobierno debe contar con un plan, o con líneas directrices que orienten las nuevas políticas, permitan el apoyo a los emprendimientos industriales y sirvan de «pista de aterrizaje» a las inversiones extranjeras. De igual manera, este plan debe servir como marco orientador a las iniciativas recientes de atracción de inversión extranjera directa (maquilas, inversiones brasileñas), de manera a lograr que

los mayores flujos de los capitales de mediano y largo plazo se destinen a sectores identificados como potencial y altamente competitivos.

El gobierno debe claramente apostar a la reconversión productiva y a la industrialización del país, como las únicas vías de superación del estancamiento y crisis del actual modelo económico del país.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Central del Paraguay. *Paraguay. Inversión Extranjera Directa, 1995-98*. Gerencia de Estudios Económicos. Asunción, 1999.
- BID-IRELA. *Inversión Extranjera Directa en América Latina. La perspectiva de los principales inversores*. Madrid, 1998.
- Borda, Dionisio. «Situación del Empleo y Competitividad en el Paraguay». CADEP. Asunción, 1999.
- Borda, Dionisio, y Masi, Fernando (eds. ). *Los Retos de la Competitividad. Gobierno, Empresas y empleo en el Paraguay*. CADEP, Asunción, 2000.
- Borda, Dionisio y Masi, Fernando. *Los Límites de la Transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años noventa*. Universidad Católica. Asunción, 1998.
- Chudnovsky, D. y López, A. «Incentives and Policy Competition to Foreign Direct Investment: Implications for the MERCOSUR». LATN. Bs. Aires, 2000.
- Chudnovsky, Daniel (org.). *Investimentos Externos No Mercosul*. Unicamp-Papirus, Campinas, 1999.
- Dunning, J. (1994), «Re-evaluating the benefits of foreign direct investment», *Transnational Corporations*, Vol. 3, N° 1.
- Esser, Klaus. *Paraguay. Construyendo las Ventajas Competitivas*. Secretaría Técnica de Planificación (STP)-GTZ. Proyecto Plandes. Asunción, Noviembre 1997.
- FMI. «Paraguay: Estrategia de la Reforma del Sistema Tributario». Mimeo. Asunción, 1999.
- Insfrán, J. Aníbal. «Paraguay: Output Growth and Foreign Investment». Banco Central del Paraguay, Mimeo. Asunción, 1999.
- JICA-STP. «The Study of Economic Development of the Republic of Paraguay». Interim Report. Daiwa Institute of Research Ltd -Pacific Consultants International. Asunción, September 1999.
- Leiva, Fernando. «Integración Regional y Estrategias de Productividad en el Sector Manufacturero del Paraguay: diagnóstico y propuestas de políticas». PNUD. Asunción, Agosto 1999.
- Moon, Hiwhoa. «Paraguay's challenge for the future. A proposal for Paraguay's long term strategy». MIC. Asunción, 1996.
- Parquet, Reinerio. «Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay». CEPAL. Bs. Aires, 1985.
- PROPARAGUAY-FIAS. «A three Year Plan for Investment Promotion». Asunción, 1996.
- World Bank. «Paraguay: Labor Market and Other Principal Constraints to Private Sector Development». Washington , D. C. , 1996.