

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PARAGUAY

PROGRAMA DE APOYO A LAS EXPORTACIONES PARAGUAYAS II

PR-L1139

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Mikael Larsson, Jefe de equipo (INT/TIN); Federica Gómez (INT/TIN); Carolina Vera (CSC/CPR); Ady Beitler (INT/TIN); Javier Jimenez (LEG/SGO); Pablo Angelelli (IFD/CTI); Alberto de Egea (FMP/CPR); y Yasmin Esteves (INT/TIN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

PARAGUAY

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas II		
Número de Proyecto:	PR-L1139		
Equipo de Proyecto:	Mikael Larsson, Jefe de equipo (INT/TIN); Federica Gómez (INT/TIN), Carolina Vera (CSC/CPR); Ady Beitler (INT/TIN); Javier Jimenez (LEG/SGO); Pablo Angelelli (IFD/CTI); Alberto de Egea (FMP/CPR); y Yasmin Esteves (INT/TIN)		
Prestatario:	República del Paraguay		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Industria y Comercio		
Plan Financiero:	BID (CO):	US\$	10.000.000
	Local:	US\$	0
	Total:	US\$	10.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	B.1, B.14, B.7	
	Clasificación:	C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Antecedentes y Justificación.** El desempeño económico de Paraguay ha sido muy favorable en los últimos años, con un crecimiento promedio del PIB de 5% durante el período 2004-2014, superior al promedio del Mercosur y al de América Latina y el Caribe (ALC), que fue de 3,7% y 3,6%, respectivamente¹, y caracterizado por un manejo macroeconómico adecuado, con moderados niveles de déficit fiscal, inflación y deuda pública². Esto puede explicarse, en gran medida, por el aumento de las exportaciones³ -y su carácter dinamizador de la economía-, el nivel de apertura comercial⁴, un contexto internacional con precios favorables de los productos primarios y un creciente proceso de evolución de la matriz productiva, con significativas expansiones de sectores industriales tales como ensamblaje, alimentos procesados, y confecciones⁵.
- 2.2 No obstante, el ritmo y sostenibilidad del crecimiento exhibido durante los últimos años se ve amenazado por diversos factores, tales como: (i) desaceleración de los volúmenes exportadores; (ii) moderación de la

1 Fuente: CEPAL. Base de Datos – CEPALSTAT (Feb. 2016).

2 Paraguay se ubica en el puesto 54 (144 países) en el pilar de ambiente macroeconómico en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial 2014-2015.

3 Paraguay es el primer exportador mundial de azúcar orgánica, cuarto de soja, segundo de stevia, quinto de aceite de soja, quinto de chía y sexto de carne. Fuente: PNS 2013.

4 El nivel de apertura comercial es de 69%, por encima del promedio de los países del Mercosur (25%), de la Alianza del Pacífico (55%), y el resto de América Latina y el Caribe (53%). Paraguay tiene 24 Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones y 3 Acuerdos tributarios para evitar la doble imposición. Fuente: Informe de Comercio Exterior 2015-2016 (Observatorio Económico Internacional).

5 En 1995, el 44% de las exportaciones paraguayas consistían en alimentos procesados y 37% en productos agrícolas sin procesar. En el año 2014, los alimentos procesados habían pasado a representar el 65% de las exportaciones y 2% los productos agrícolas sin procesar. Fuente: BM, 2016.

demanda y baja de los precios de las materias primas; (iii) bajo nivel de diversificación de productos, empresas y mercados de exportación; (iv) baja productividad de las firmas asociada a la escasa inversión en investigación y desarrollo⁶, en innovación, en capital humano⁷, y baja penetración de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)⁸; y (v) limitadas capacidades de los recursos humanos para responder a las demandas del sector privado.

- 2.3 Las exportaciones paraguayas de bienes, que venían experimentando un crecimiento ininterrumpido en los últimos 14 años, tuvieron la primera caída en 2015, alcanzando los US\$8.831 millones⁹. En particular, se verifica una fuerte disminución del precio de tres productos -semillas oleaginosas (-30%), aceites vegetales y pellets (-22%) y productos de carne (-9%)-, que en conjunto representan el 70% de los productos originarios exportados por el país. Por otra parte, también se identifica una alta concentración en el número de productos, empresas y destinos de exportación (Mercosur representa el 24% del total de productos originarios, la Unión Europea 20% y la Federación Rusa 11%)¹⁰, lo que aumenta la vulnerabilidad ante los cambios en los niveles de demanda y precios internacionales.
- 2.4 Otro elemento distintivo de la estructura productiva es la preponderancia de empresas de limitada productividad y bajos niveles de internacionalización. La economía paraguaya está compuesta de 224.242 unidades económicas, las cuales emplean 799.153 personas. Las PYME representan 96,9% del total de empresas¹¹, generando 61,6% del total de empleos de la PEA, pero se estima que sólo 700 son exportadoras¹², y debido a diferentes fallas de mercado, hacen poco uso de SDE a pesar de que existe evidencia de que este tipo de servicios son efectivos para mejorar la inserción internacional de las PYME. A su vez, estas son poco competitivas. El país se ubica en el puesto 118 dentro de las 148 economías mundiales según el Índice de Competitividad Global¹³ y 109 dentro de 189 en el índice de Facilidad para Hacer Negocios.
- 2.5 Asimismo, el desarrollo nacional ha sido heterogéneo, con marcadas diferencias en la evolución socio-económica de las subregiones y dispar inserción de los territorios en cadenas globales de valor. Existe una alta concentración geográfica de la industria, donde el 73% de las exportaciones se centran en solo 3 de los 18 departamentos del país (Central, Itapúa y Alto Paraná). Específicamente, la zona de la triple frontera de Alto Paraná constituye un polo de desarrollo industrial de exportación, concentrando casi la mitad de las empresas que operan bajo el régimen de maquila, tres parques industriales y las dos únicas zonas francas¹⁴, así como el 14% del personal ocupado en todo el

6 La I+D/PBI en 2011 fue del 0,06%, lo que sitúa al país entre los que menos invierten en la región. El promedio regional fue de 0,78% en el mismo año. Fuente: CONACYT.

7 Sólo un 32% de los jóvenes completa la educación media en el tiempo teórico (12 años) y sólo 5% finaliza el nivel terciario. Fuente: Estrategia del Banco con Paraguay 2014-2018.

8 Sólo 5.43 líneas por cada 100 habitantes (incluyendo banda ancha fija y móvil) mientras que en la región este guarismo asciende a 6.24 y en el caso de la OCDE a 32 líneas por 100 habitantes.

9 71% corresponden a productos originarios y el 29% restante a productos de reexportación. Fuente: Informe de Comercio Exterior 2015-2016, Observatorio de Economía Internacional. Febrero, 2016.

10 Fuente: Informe de Comercio Exterior 2015-2016, Observatorio de Economía Internacional.

11 92% son micro y pequeñas empresas.

12 Datos del Censo Económico 2011.

13 ICG elaborado por el Foro Económico Mundial.

14 Las exportaciones bajo régimen de maquila ascendieron a US\$284.8 millones en 2015 y emplean 10 mil puestos de trabajo. La región concentra 49 de 109 maquiladoras del país (45%).Fuente: CNIME.

país (lo cual corresponde a 113 mil personas). Esta zona se ha visto especialmente impactada por la desaceleración del comercio mundial. Si bien el nivel de desempleo de la zona alcanza el 6% y la sub-ocupación del 11%¹⁵, la fuerza laboral joven de la triple frontera presenta bajos niveles de empleabilidad debido a deficiencias en sus capacidades técnicas¹⁶.

- 2.6 Por otra parte, si bien se han hecho avances importantes en materia de institucionalización en los últimos años, las capacidades técnicas y el esfuerzo de promoción es todavía limitado y con muestras de dificultades para poder llegar a un número significativo de nuevas empresas y penetrar nuevos mercados. Específicamente en el sector de promoción de exportaciones, se destaca la creación en 2004 de la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) dentro del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), la cual se ha constituido en la referencia de apoyo para la internacionalización de las empresas paraguayas. Sin embargo, todavía existe margen para que la institución mejore en materia de monitoreo y evaluación, difusión de información para realizar inteligencia comercial, coordinación interinstitucional con los municipios y actores de la frontera, y nivel de sofisticación técnica en el servicio ofrecido al cliente.
- 2.7 **Resultados del Programa Promoción de Exportaciones I.** En el marco del Programa de Promoción de las Exportaciones Paraguayas I¹⁷, ejecutado por REDIEX y financiado por el Banco, se destacan entre los principales logros: (i) apertura de 12 nuevos mercados internacionales; (ii) transferencia de conocimiento a más de 3.300 empresarios mediante capacitaciones, talleres, seminarios y foros nacionales e internacionales; (iii) 210 proyectos de desarrollo empresarial finalizados, que beneficiaron a 600 empresas; (iv) 22 misiones comerciales a diferentes países; (v) 4 ruedas de negocios realizadas, con la participación de más de 1.500 empresas nacionales y extranjeras; y (vi) 29 ferias internacionales con la participación de 172 empresas paraguayas, generando volúmenes de negocios cerrados por 147 millones de dólares. A partir de estos logros, el nuevo programa buscará fortalecer la capacidad ejecutora de REDIEX con nuevos modelos de gestión e incorporación de TIC, mejorar la coordinación interinstitucional, aumentar las capacidades de los recursos humanos empleados por el sector privado, evaluar y proponer mejoras a las normas regulatorias que fortalezcan el proceso exportador, e implementar políticas de promoción con mayor foco sectorial y geográfico, acciones que se espera permitan aumentar las exportaciones e impulsar la diversificación productiva.
- 2.8 **Alineamiento Estratégico.** Se encuentra alineado con la Estrategia de País con Paraguay 2014-2018 (GN-2769), específicamente en el eje de Desarrollo Productivo (párrafo 3.22), contribuyendo a la integración competitiva global y regional del país a través de la internacionalización competitiva de sus empresas exportadoras. Asimismo, a nivel nacional el programa se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2014/2030¹⁸ en su Eje 3 Inserción de Paraguay en el mundo, y específicamente forma parte de la estrategia 3.2, "Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país" así como con el Plan de Gobierno 2013-2018, el cual cuenta entre sus objetivos estratégicos: (i) la lucha contra la

15 Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2015, DGEEC, STP.

16 Fuente: González Ríos 2011.

17 [1916/BL-PR](#)

18 Aprobado por Decreto N° 2794

pobreza; (ii) el crecimiento económico inclusivo (desarrollo productivo y empleo digno); y (iii) la inserción del Paraguay en el mundo.

- 2.9 El programa contribuirá además a la consecución de los objetivos estratégicos establecidos en el GCI-9 (AB-2764), alineándose especialmente con la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global. La operación también está alineada con la Actualización de la Estrategia Institucional 2016-2019 (UIS), así como con el Nuevo Documento de Marco Sectorial de Integración, alineándose específicamente con el capítulo 2B.3 2.10 de integración económica y el capítulo 3.B.3.15 sobre programas de promoción de exportaciones, respectivamente.
- 2.10 **Participación del Banco.** Este programa se encuentra asociado y complementa las acciones previstas en el préstamo 3131/OC-PR Promoción de Inversiones, cuyo objetivo general es contribuir a incrementar la Inversión Extranjera Directa (IED) con un enfoque sectorial que promueva la generación de empleo. Como resultado de la elaboración de este nuevo programa, se espera que haya una mayor coordinación entre las actividades y equipos de atracción de inversiones y exportaciones. Asimismo, se encuentra asociado con las actividades previstas en la Cooperación Técnica PR-T1183, cuyo objetivo específico es promover la inserción internacional competitiva de las empresas paraguayas.
- 2.11 **El objetivo general del programa** es contribuir al incremento y diversificación de las exportaciones paraguayas. Los objetivos específicos son: (i) ampliar la oferta exportable -agregando valor a sus productos y servicios- y los mercados atendidos; (ii) mejorar las capacidades de gestión en inteligencia y promoción comercial; y (iii) aumentar y diversificar la oferta exportable en la zona de la triple frontera.
- 2.12 **Componente I. Servicios de Desarrollo Empresarial para la exportación (US\$7 millones).** Este componente busca potenciar el esfuerzo exportador de las empresas paraguayas para ampliar la canasta de exportación, incorporando nuevos productos/servicios y llegando a nuevos mercados, agregándole valor a las ventas externas tradicionales, mediante la provisión de un conjunto de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE). Las principales actividades serán: (i) asistencia técnica y capacitación; (ii) apoyo a proyectos asociativos y de cadenas productivas; (iii) transferencia tecnológica para la exportación; y (iv) desarrollo de mercados.
- 2.13 **Componente II. Mejoramiento de Capacidades de Gestión en Inteligencia y Promoción Comercial (US\$1.5 millón).** El componente tiene como objetivo el fortalecimiento de la institucionalidad relativa a la promoción de exportaciones (en particular, la Dirección de Inteligencia Comercial de REDIEX) que permita facilitar el diseño de la política comercial y el acceso a la información por parte de las empresas que se encuentran en proceso de formalización de sus actividades de exportación. Las principales actividades serán: (i) diseño y puesta en funcionamiento de una plataforma electrónica de apoyo a las empresas exportadoras; (ii) capacitación al equipo técnico en aspectos tales como marcos regulatorios sectoriales; propiedad intelectual orientadas al comercio; marketing internacional; y (iii) actividades de promoción de los instrumentos (SDE) y resultados obtenidos por el programa.

- 2.14 **Componente III. Aumento y Diversificación de la Oferta Exportable en la Zona de Frontera en el Departamento de Alto Paraná (US\$1.5 millones).** El objetivo es generar acciones que permitan el aumento y diversificación de la oferta exportable y una mayor integración de las empresas paraguayas con las extranjeras en la zona de la triple frontera. Las principales actividades serán: (i) definir y apoyar a sectores que serán seleccionados y priorizados a través de SDE; (ii) acciones de promoción que busquen mejorar la percepción sobre Ciudad del Este y alrededores; (iii) financiamiento de estudios de pre-inversión (o diagnósticos) estratégicos para fortalecer pasos fronterizos y la facilitación comercial de la zona; y (iv) programas de capacitación técnica de la mano de obra enfocadas en la demanda potencial de las empresas de los sectores priorizados.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Esquema de Ejecución, costo y plazo.** El prestatario será la República del Paraguay. La ejecución estará a cargo del MIC a través de REDIEX, quien contará con la misma unidad ejecutora de la operación 1916/BL-PR, y tendrá la responsabilidad general por la dirección, ejecución, coordinación y evaluación del programa. El costo total de la contribución del Banco se estima en US\$10 millones y el periodo de ejecución de 5 años.
- 3.2 **Temas críticos.** En el diseño del programa se prestará especial atención a los desafíos que el país enfrenta en materia de monitoreo y evaluación, coordinación interinstitucional, formación de recursos humanos acorde a las demandas empresariales, y en la articulación público-privada para establecer lineamientos estratégicos, sectoriales y operativos.

IV. RIESGOS AMBIENTALES

- 4.1 Según el manual de clasificación de salvaguardias de ESR, la operación pertenece a la categoría "C", que no requiere consultas o estudios de impacto ambiental.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 En el Anexo V se detallan los costos y cronograma de preparación del programa. La distribución POD al QRR está prevista para el 12 de agosto; la aprobación del DLP por el OPC para el 5 de octubre; y la aprobación por el Directorio Ejecutivo para el 16 de noviembre. Se estiman necesarios US\$103,000 del presupuesto administrativo del Banco para culminar el proceso de preparación.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
PR-L1139 Program to Support Paraguayan Exports II		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
PARAGUAY	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Institutions for Development	EXPORT AND INVESTMENT PROMOTION	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
MIKAEL LARSSON	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
1 Jul 2016	yasmine Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	24 Jun 2016	
QRR (Estimated)	12 Aug 2016	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.14. Multiple Phase and Repeat Loans](#)

The operation is a repeat or second phase loan.

[B.7 Supervision and Compliance](#)

The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

[No additional comments]



Safeguard Screening Form

Operation Information

Operation		
PR-L1139 Program to Support Paraguayan Exports II		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
PARAGUAY	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Institutions for Development	EXPORT AND INVESTMENT PROMOTION	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
MIKAEL LARSSON	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
1 Jul 2016	yasmine Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	24 Jun 2016	
QRR (Estimated)	12 Aug 2016	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		

Operation Classification Summary

Overriden Rating	Overriden Justification
Comments	



Safeguard Screening Form

Conditions / Recommendations

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

Disaster Risk Summary

Disaster Risk Level

Disaster / Recommendations

Disaster Summary

Details

Actions

ESTRATEGIA DE SALVAGUARDIAS AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El proyecto financiará actividades de fortalecimiento institucional, capacitación y promoción comercial y de exportaciones que no presentan impactos directos negativos de índole social o medioambiental.
- 1.2 El día 10 de junio de 2016 el equipo de proyecto completó el formulario online de clasificación ambiental y salvaguardias (*toolkit*). El proyecto fue clasificado como categoría "C" puesto que es una operación que no causa impactos ambientales ni sociales negativos.
- 1.3 Aunque esta operación no requiere de un análisis ambiental o social más allá de lo que implique su preselección y delimitación para determinar su calificación, es importante precisar que el proyecto de la referencia cumplirá con las políticas de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias contenidas en el documento GN-2208-18, apoyando las metas de sostenibilidad ambiental de la región.
- 1.4 El aprovechamiento de las oportunidades comerciales y de exportación del país, como así también el mejoramiento de las condiciones competitivas de las empresas constituyen un factor social positivo ya que son factores claves para el crecimiento económico y la generación de empleo.
- 1.5 Adicionalmente, el reglamento operativo de la operación incluirá criterios que promuevan que los bienes y servicios adquiridos y las actividades financiadas se produzcan de manera ambiental y socialmente sostenible en lo que se refiere al uso de recursos, entorno laboral y relaciones comunitarias.
- 1.6 Por otra parte, las adquisiciones que se llevarán a cabo en la ejecución del proyecto promoverán los principios de economía, eficiencia y responsabilidad ambiental.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL

Estudios	Descripción	Estado	Referencias	Enlaces y Archivos Técnicos
Mecanismos de promoción de exportaciones en Paraguay	El estudio tiene como objetivo presentar un análisis detallado de los instrumentos de promoción de las exportaciones que Paraguay utiliza para incentivar la promoción de exportaciones y proponer mecanismos de mejora de dichos instrumentos atendiendo a las mejores prácticas internacionales. De acuerdo a estos hallazgos, se recomendará la estructura, organización, funcionamiento, normas, procedimientos y lineamientos para eventuales reformas.	En curso	Roberto de Groote	
Análisis Económico		En curso	Christian Belmar	
<i>Doing Business 2015 Economy Profile:</i> Paraguay	Estudio global que analiza la regulación para el clima de negocios. Focalización en el indicador de comercio transfronterizo (World Bank).	Finalizado		<u>Doing Business 2015 Economy Profile: Paraguay</u>
Elementos para una Estrategia Integral de Promoción de Exportaciones en Paraguay (ConnectAmericas.com)	El estudio abordará la selección de un conjunto de sectores prioritarios y presentara los elementos principales para su promoción internacional de las exportaciones paraguayas. El estudio evaluará mediante una serie de encuestas a beneficiarios del Programa de promoción de las exportaciones que ejecuta REDIEX con financiamiento del Banco y revisará las actividades asociadas a la promoción comercial del país, así como acciones específicas para adaptar la estrategia de promoción comercial.	En curso	BID, ConnectAmericas	
Análisis de Factores Claves para IED en Parques Industriales en Paraguay y Análisis de la Oferta y Demanda Productos Financieros	El estudio analizará los factores claves que inciden en la toma de decisión de inversión en Paraguay por parte de las empresas extranjeras, de forma individual o asociativa, en parques industriales/zonas francas. Se estudiará la disponibilidad y la necesidad de financiamiento como un factor clave de facilitación de las inversiones de las empresas extranjeras y locales.	En curso	BID	
Lineamientos para el Desarrollo de un Plan Estratégico Industrial Nacional que priorice la Generación del Empleo y la Diversificación Productiva	El estudio recomendará los lineamientos necesarios para implementar un Plan Estratégico Industrial, identificando aquellos sectores que poseen ventajas competitivas o potenciales en las diferentes regiones del país y que priorizan la generación de empleo y la diversificación productiva, a través de la evaluación de los diferentes regímenes de incentivos para la IED con miras a lograr la diversificación de la producción nacional, el desarrollo y el posicionamiento de la economía paraguaya a largo plazo, así como una estimación del impacto potencial que se podría esperar en los próximos cinco (5) años en materia de generación de empleo e incremento en la producción bruta interna.	En curso	BID	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).