



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL

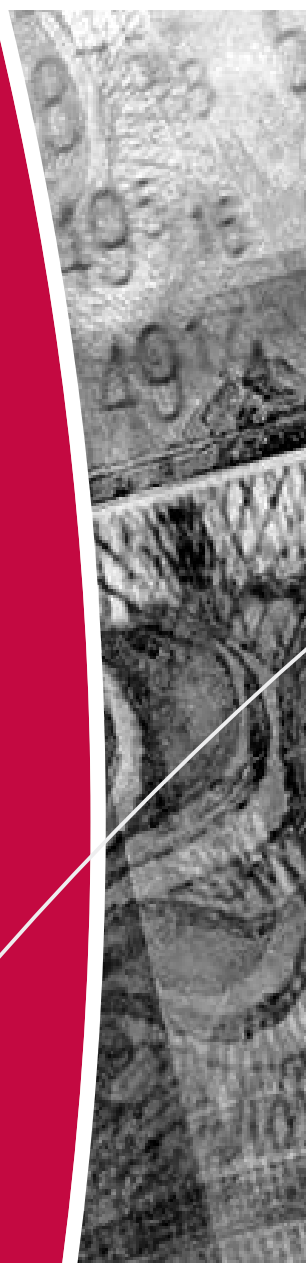
# ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa Think Tank

Nº 51

JUNIO 2017





Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

<b>POLÍTICA</b>	Previsiones e imprevistos electorales. José Carlos Rodríguez.	4
<b>SOCIAL</b>	Objetivos de desarrollo sostenible. La desigualdad como obstáculo a la reducción de la pobreza. Verónica Serafini.	7
<b>ECONOMÍA</b>	La crisis de la agricultura familiar campesina y sus desafíos. Dionisio Borda.	11
	Periodo de transición en el sector privado. Diego Duarte Schussmuller.	14
	Maquila en Paraguay: Ni boom ni crash. Fernando Masi.	16

**DIRECTOR DEL CADEP:**  
Fernando Masi.

**EQUIPO EDITORIAL:**  
Dionisio Borda, Diego Duarte Schussmuller,  
Fernando Masi, José Carlos Rodríguez y  
Verónica Serafini.

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:**  
Entre Paréntesis.

*Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual* es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

La publicación de *Economía y Sociedad* es posible gracias al apoyo del programa *Think Tank Initiative (TTI)* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

# PRESENTACIÓN

**ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS MENSUAL DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS DE: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONOMÍA. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.**

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, junio de 2017

# PREVISIONES E IMPREVISTOS ELECTORALES

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**EL PAÍS ELECTORAL SE HA VUELTO IMPREDECIBLE, LO QUE NO TIENE QUE VER CON LA ARQUITECTURA DEMOCRÁTICA SINO CON LAS CANDIDATURAS. ES NATURAL QUE VARIOS PROYECTOS FLOREZCAN ANTES DE LAS INTERNAS Y POCOS LLEGUEN A LA RECTA FINAL, PERO HAY UN CLIMA DE INCERTIDUMBRE EN EL ESPÍRITU DE NUESTRO TIEMPO: LOS PODERES PREDOMINANTES DEL MUNDO ESTÁN CARGADOS DE INCERTIDUMBRE. LO IMPREDECIBLE NO ES LA INSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA, SINO EL HUNDIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PÉTREAS EN LAS QUE SE ORIGINÓ LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y CON LAS QUE ELLE SE HA VENIDO GESTIONANDO.**

En primer lugar, resulta ambiguo hablar de oficialismo y de partido de Gobierno. El 'oficialismo del oficialismo' es, naturalmente, el presidente Cartes. Pero su dirección del Estado —con el lema de 'selección nacional'— empaña el criterio de 'oficialismo' que antes estaba restringido al ámbito partidario. En la tradición de la partidocracia nacional y, más aún, del clientelismo, el combate político era un campeonato por llegar a ser Gobierno y beneficiarse luego de ello, excluyendo a los demás. No solo del Gobierno, sino también de las competencias asociadas al cargo, incluso aquellas incompatibles con la función pública. De lo contrario, ¿cuál era el sentido y cuál era la recompensa del activismo partidario? Al extremo, el Gobierno era un botín, un botín de guerra, y ese fue el más poderoso incentivo para la militancia.

En segundo lugar, una vez abandonado el proyecto reelectoral, ¿seguirá siendo el presidente Cartes un líder en el próximo periodo presidencial o existirá otro, un real sucesor? Con la candidatura de Santiago Peña, es posible que éste tome el Gobierno más no el poder. Y tampoco su candidatura está sólida. No es seguro que 'Santi' logre 'prender' en las carpas coloradas de manera suficiente para vencer en las elecciones internas y generar una candidatura competitiva. Puede no ganar las internas o puede que se repita la historia de Blanca Ovelar, quien no suscitó la pasión necesaria para ganar las elecciones y llegar al Gobierno que su partido había detentado durante seis decenios. La falta de experiencia y de identidad colorada de Peña, bienvenida para cierta clase media urbana, no cuenta con la aprobación del colorado común. Peña recibe la crítica frontal de líderes de peso en la opinión colorada. Nicanor Duarte Frutos y Carlos Galaverna, por ejemplo, son sus acérrimos detractores.

El principal contendiente en la interna colorada, Mario Abdo Benítez (Marito), se presenta como una alternativa oficialista. Hoy las encuestas lo bendicen frente a Peña, pero Marito no define qué es lo que aporta, qué cosa propone ni con quién y con qué medios. Su mayor apoyo es el sector más anacrónico y estronista del coloradismo, por ser el hijo de un hombre del círculo íntimo del dictador derrocado. Marito no se inspira en la dictadura del tiempo de la Guerra Fría, ni en el nacionalismo rural a ultranza que unificó el pensamiento colorado en los años 40 del siglo pasado. Su perfil es el de una persona de la neo dictadura, universalista, conservadora, moderna y liberal, lo que no coincide en nada con el perfil de sus adherentes duros. Y nada obliga a pensar que Marito pueda recolectar todos los recursos que podrá conseguir Santi como heredero del actual presidente.

Del lado opositor, vieja historia, solo un candidato atractivo con suficientes alianzas llegaría al Gobierno, aunque esta no es la única carta que se juega. Una elección bien llevada da cargos y sostiene a la clase política en sus escaños, el sistema funciona así. Pero la pregunta más intrigante es qué alianza es posible y con cuál candidato podría ganar.

El presidente del Partido Liberal, Efraím Alegre, no tiene una política aliancista. Su trabajo es combatir a su actual adversario interno, Blas Llano. Salió ganando con los desmanes de marzo, el incendio de una parte del edificio del Congreso y la muerte del dirigente liberal Rodrigo Quintana. Eventos inexplicables que dejaron desprestigiados a los partidarios de la enmienda constitucional, entre quienes se encontraba su rival Llano. Pero ello no basta. Aunque haya hecho una gran votación contra Cartes en la última elección presidencial, fue cómodamente derrotado y no es probable que ahora le vaya a ir mejor. Ni es seguro que el poderoso sector de Llano le apoyará en un tiempo del cruce de votos por la presidencia y la legislatura.

¿Qué pasa con la izquierda, las izquierdas y demás independientes? Fernando Lugo quedó bastante achicado con el fracaso de su posición pro enmienda. Y los suyos más perjudicados que él porque fueron los que habían dado la cara. Nadie habla ahora de Lugo candidato, quién, al igual que Mario Ferreiro, no tiene ningún horizonte de victoria sin el apoyo de los liberales. Y la dirigencia y el electorado de izquierda no encuentran la forma de hacer política fuera de las elecciones. Lo suyo es dar la sorpresa y ganar, sin institución. En síntesis y hasta ahora, el oficialismo juega a quién ganará el Gobierno. La oposición juega a cuántos escaños ganaría en el Congreso.

En términos programáticos hay menos incertidumbre. Ni el coloradismo ni el liberalismo candidatán un libreto de cambio. Ni Santiago Peña ni Mario Abdo Benítez ni Efraím Alegre van a innovar gran cosa del modelo extractivista del paraíso fiscal. Nada en contra de las grandes fortunas conservadoras y terratenientes que pagan las campañas electorales. Contra ellas no se actúa, aunque a la larga ese espacio de confort de la elusión fiscal perjudica a todos, inclusive a sus propiciadores.

Los grandes proyectos de cambio ya son parte de la Constitución: reforma agraria, equidad tributaria, lucha contra la desigualdad, garantías de derechos políticos y sociales, igualdad de género, derechos de los pueblos originarios... Eso hace que los programas políticos sean al mismo tiempo maximalistas y minimalistas, lo dicen todo y también casi nada, porque no conforman la agenda efectiva del Gobierno.

Perturba un poco ese inmovilismo ante la existencia de compromisos internacionales muy concretos con las Metas del Desarrollo Sostenido de las Naciones Unidas, con plazos bien definidos. Para el año 2030 el Paraguay debe alcanzar un mínimo exigible de los valores constitucionales como el crecimiento económico inclusivo, el pleno empleo, la disminución de la desigualdad, la agricultura sostenible, los asentamientos seguros, el agua, saneamiento y salud accesible para todos, etc. Doce años de plazo son un poco más de dos periodos electorales, pero si no avanzamos en el presente no llegaremos a las metas, como ya dejamos de cumplir las anteriores Metas del Milenio que vencieron en 2016.

VERÓNICA  
SERAFINI

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE La desigualdad como obstáculo a la reducción de la pobreza



**EN SEPTIEMBRE DE 2015, LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS ADOPTÓ LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, EN EL MARCO DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE CON LA PRESENCIA DE PARAGUAY<sup>1</sup>. ESTO SIGNIFICA QUE NUESTRO PAÍS SE COMPROMETIÓ A CUMPLIR ESTA AGENDA.**

La agenda comprende 17 objetivos, 169 metas y alrededor de 300 indicadores de seguimiento. El compromiso asumido era cumplir esos objetivos en un plazo de 15 años, es decir, llegar a las metas en 2030.

El Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo tiene dos metas:

- 1.1** Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día.
- 1.2** Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

La pobreza de ingreso puede reducirse por dos vías. Aumentando el ingreso de las personas mediante el crecimiento económico o redistribuyendo los recursos disponibles en la economía. Entre los dos extremos posibles -crecimiento económico sin reducción de la desigualdad y reducción de la desigualdad sin crecimiento económico- se encuentran combinaciones en las que se producen cambios en las dos variables.

Otro factor que afecta las posibilidades de reducir la pobreza es la inflación, pues el aumento de los precios de la canasta básica modifica la línea de pobreza y eleva la proporción de personas por debajo de ella.

<sup>1</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE - División de Población de la CEPAL) (2015). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Paraguay, Revisión 2015.*

También el gasto público incide en la reducción de la pobreza. Ya sea de manera directa y a corto plazo aumentando los ingresos mediante transferencias monetarias a los grupos sociales menos favorecidos; o, de manera indirecta y a mediano y largo plazo aumentando el capital humano y, con ello, el nivel de ingreso derivado de las mejores oportunidades económicas.

Con base en los datos proveídos por las encuestas de hogares y otras fuentes de información, y en el comportamiento de estas variables en los últimos 19 años (1997-2016), se construyeron dos escenarios para proyectar la trayectoria de la pobreza de 2017 a 2030, año de finalización del compromiso. Es importante señalar que las limitaciones de las estadísticas del Paraguay cuando se trata de series históricas largas (en este caso se incluyeron veinte encuestas de hogares) reducen la potencialidad del uso de proyecciones<sup>2</sup>.

**Escenario 1:** La desigualdad se mantiene constante, 5% de inflación anual, 2% de aumento del gasto público real y 5% de crecimiento del producto interno bruto (PIB).

**Escenario 2:** La desigualdad se mantiene constante, 5% de inflación anual, 2% de aumento del gasto público real y 3,2% de crecimiento económico, que es la tasa media de expansión del PIB real en el periodo 1997-2016.

El siguiente cuadro muestra los niveles de pobreza en 2015 y, con base en las proyecciones, dos posibles escenarios de cumplimiento de las metas.

METAS	POBREZA TOTAL	POBREZA EXTREMA <sup>3</sup>
2015 – Año de inicio del compromiso.	26,6	5,4
Meta comprometida ODS 2030.	13,3	0,0
Proyección a 2030 con crecimiento del PIB de 5,0% anual.	16,4	3,4
Proyección a 2030 con crecimiento del PIB de 3,2% anual.	22,8	4,7

Como se puede ver, de mantenerse la tasa de crecimiento promedio del PIB verificada en los últimos años en el Paraguay (3,2%), ninguna de las dos metas se cumplirá. El escenario del 5% del crecimiento del PIB es altamente improbable, ya que ese nivel de crecimiento se dio solamente en los años del boom de los commodities. Pero aún si se revirtiera la situación mundial, y se pudiera alcanzar ese ritmo de crecimiento económico, tampoco podríamos cumplir con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y reducir a la mitad la pobreza total.

<sup>2</sup> Le agradezco a Juan Cresta el apoyo econométrico, aunque la responsabilidad en el uso y la interpretación recae exclusivamente en la autora del artículo. También a Claudina Zavattiero sus comentarios siempre pertinentes.

<sup>3</sup> La meta de pobreza extrema se debe calcular con la medida establecida de 1,25 dólares por día por persona. Si en el año 2016 se toma el valor mensual de la línea de pobreza extrema rural de G 214.690, su equivalente de 39 dólares dividido 30 días da un resultado de 1,30 dólares por día, monto levemente superior al criterio establecido en el ODS 1.



Las proyecciones de población de CELADE señalan que para el año 2030 el Paraguay tendría una población de 7.741.203 habitantes, incluyendo 1.900.577 niños y niñas de hasta 14 años de edad. Si la estructura etaria de la pobreza se mantiene, la pobreza infantil (0-14 años) en 2030 afectará a 539.562 (escenario del 5% de crecimiento del PIB) o 750.123 menores (escenario del 3,2% de crecimiento del PIB). La cantidad de niños y niñas en pobreza extrema se situará entre 123.441 y 170.639, dependiendo del escenario que se considere.

De acuerdo con el último dato disponible (2016), en la actualidad el 42,5% de la población en situación de pobreza tiene 14 años o menos, proporción que se eleva al 46,9% si se trata de pobreza extrema. Es decir, la pobreza total afecta a unos 828.000 niños y niñas, incluyendo 182.000 niños y niñas en situación de pobreza extrema.

Con este contexto, el Paraguay no solamente no cumplirá las metas en 2030 sino que, además, continuará con pobreza total y extrema, y poco habremos hecho para que la niñez viva en mejores condiciones.

No obstante las limitaciones metodológicas, los resultados poco optimistas obtenidos deben obligar al Estado paraguayo a planificar políticas públicas a largo plazo para garantizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el relativo a la reducción de la pobreza.

En conclusión, de acuerdo con las proyecciones presentadas aquí, aún en el poco probable escenario de mayor crecimiento económico, es imperativa una reducción de la desigualdad para que sea posible erradicar la pobreza extrema y reducir la pobreza total en el Paraguay.

Ambos escenarios obligan a poner en el debate el obstáculo que representan los altos niveles de desigualdad, no solo para la reducción de la pobreza sino también para lograr un crecimiento sostenido en los próximos años.

Todas las políticas que contribuyen a la reducción de la pobreza de ingreso, sean estas de protección social, laborales o agropecuarias, deben ser revisadas para garantizar su efectividad.

## **ANEXO**

### **Objetivos de desarrollo sostenible<sup>3</sup>**

**Objetivo 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

**Objetivo 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

<sup>2</sup> LONU (2014). *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. A/69/700.*  
<https://sustainabledevelopment.un.org/index.html> y <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposals>

**Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

**Objetivo 4.** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

**Objetivo 5.** Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

**Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.

**Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

**Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

**Objetivo 9.** Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

**Objetivo 10.** Reducir la desigualdad en y entre los países.

**Objetivo 11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

**Objetivo 12.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

**Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

**Objetivo 14.** Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

**Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

**Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

**Objetivo 17.** Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

DIONISIO  
BORDA

## LA CRISIS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y SUS DESAFIOS



**LA AGRICULTURA ES UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE ALTO RIESGO POR SU FUERTE EXPOSICIÓN A LOS CAMBIOS DEL CLIMA Y A LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS. EL ACELERADO DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE Y LA CRECIENTE GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS NO HACEN SINO ACENTUAR CADA VEZ MÁS SU VULNERABILIDAD, PRINCIPALMENTE PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DEL CAMPO, QUIENES GENERALMENTE NO TIENEN COMO DEFENDERSE DE LOS CHOQUES EXTERNOS.**

La recurrente y compleja crisis de la agricultura familiar campesina en nuestro país entraña desafíos de políticas agrarias que vayan más allá de una simple respuesta a problemas de productividad y financiamiento. Su solución requerirá un abordaje integral y acciones coordinadas que garanticen la producción de alimentos y la generación de empleos para un sector importante de la población, cuyo debilitamiento y rápida destrucción tendría un alto costo económico, social y político.

En general, el desarrollo económico conlleva una migración rural-urbana, una tendencia de disminución de las pequeñas fincas y un mayor nivel de monetización de las actividades agrícolas, tanto por la presión del consumo como por la necesidad de incorporación de más tecnología. Frente a la debilidad de las políticas agrarias, a menudo se apela a la intermediación comercial y financiera rural para resolver parte de los problemas de las pequeñas fincas, pero estas soluciones crean mayor dependencia y vulnerabilidad, sobre todo cuando las fincas enfrentan situaciones adversas.

En nuestro país, la problemática de la agricultura familiar campesina presenta diferentes matices. En las dos últimas décadas hemos asistido a una expansión continua de la agricultura empresarial, principalmente sojera, con fuerte presencia de inversiones extranjeras. La reciente movilización de los sojeros ha dejado traslucir hasta qué punto, en los departamentos donde se realizó el tractorazo, los empresarios agrícolas han arrinconado a la antigua producción diversificada de la agricultura familiar campesina.

Desafortunadamente, no existen políticas agrarias de contrapeso que hagan posible la coexistencia de ambas formas de producción. El incumplimiento de las regulaciones medioambientales pone en dificultades a nuevos rubros de producción que no deberían estar expuestos a los agroquímicos. La presencia prácticamente nula del Estado en el apoyo a la agricultura familiar campesina hace que la competencia entre estas dos formas de producción termine con un saldo negativo, donde la destrucción de puestos de trabajo es más rápida que la creación de empleos, generando más desocupación y pobreza rural.

En otros departamentos con menos presencia de los agronegocios, la producción agrícola esta atomizada en fincas que tienen problemas de acceso vial de todo tiempo, situación que plantea dos complicaciones: falta de economía de escala y de facilitación de mercado. En estos casos, no existe suficiente volumen para comercializar en los centros de consumo más cercanos y los pequeños productores quedan en manos de unos pocos intermediarios o, simplemente, por problemas de caminos y transporte, no pueden sacar sus productos a los mercados.

En otras regiones, la agricultura familiar campesina ha encontrado respuestas en la producción de frutas y hortalizas. Pero, en estos casos, los productores están expuestos a los riesgos climáticos, encuentran dificultad para incorporar tecnologías apropiadas, tienen escasa disponibilidad de instalaciones post cosecha para regular la entrada de los productos al mercado, o reciben ayudas simbólicas de programas diseñados para la corrupción. Y, en muchas ocasiones, los nuevos rubros de producción promovidos por el propio Gobierno son sometidos a la dura competencia de productos importados o a fuertes caídas de precios.

En general, la agricultura familiar campesina necesita de más educación y formación técnica, principalmente mejor manejo de los aspectos comerciales y financieros de la producción para convertir las fincas agrícolas en unidades de negocio rentables y sustentables. En nuestro país no se observan esfuerzos serios del estamento político y del Estado para abordar la producción de la agricultura familiar campesina de forma integral y coordinada entre las diferentes instituciones agrarias del sector público, teniendo presente las diversidades regionales y los diferentes tipos de explotaciones agrícolas.

El nuevo modelo de desarrollo de la agricultura familiar campesina debería contemplar, por un lado, un arreglo institucional más integral y coordinado para el fortalecimiento y sostenibilidad de las unidades de producción a mediano y largo plazo; y, por otro, una articulación de políticas que contemplen el acceso a la tierra, la mejora de la productividad de los rubros de explotación de las pequeñas fincas, la capacitación y adopción de nuevas tecnologías, asistencia crediticia ágil para los planes de negocios y acceso a los mercados.

Debería, también, dotar a las pequeñas unidades campesinas de economía de escala para las compras y las ventas de las fincas a través de sistemas de cooperativas de producción y consumo, privilegiando la seguridad alimentaria, la productividad y el ingreso familiar. Asimismo, la estrategia de negocio debería, por una

parte, combinar los ingresos de la producción y de la transformación de productos de la finca, de las labores fuera de la finca, de las ventas como proveedores del Estado y de los trabajos de construcción y mantenimiento de las obras públicas rurales. Y, por otra, contemplar la gestión de riesgo a través del seguro agrícola y de subsidios frente a factores exógenos adversos.

El financiamiento de la agricultura familiar campesina es necesario, posible y justo, pero debería responder a un nuevo modelo que supere sus actuales restricciones y crisis recurrentes, que garantice la seguridad alimentaria del campo y de la ciudad, permita generar empleos dignos y contribuya a acortar la brecha de la desigualdad rural.

# PERIODO DE TRANSICIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

DIEGO DUARTE  
SCHUSSMULLER

**EN EL DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE), LA TRANSICIÓN SE ENCUENTRA DEFINIDA COMO “ACCIÓN Y EFECTO DE PASAR DE UN MODO DE SER O ESTAR A OTRO DISTINTO”. A LA LUZ DE LA DEFINICIÓN, ¿SE PODRÍA DECIR QUE ACTUALMENTE EN EL PARAGUAY EXISTEN EMPRESAS DEL SECTOR PRIVADO QUE ESTÁN CAMBIANDO UNA MANERA DE OPERAR O GESTIONARSE POR OTRA DISTINTA? LA RESPUESTA ES UN TÍMIDO SÍ, NO A GRAN ESCALA Y NO A LA VELOCIDAD QUE ALGUNOS CASOS AMERITAN.**

En años recientes, la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico que ha propiciado la expansión de ciertos sectores, el acceso a fuentes de financiamiento que anteriormente no existían o eran limitadas particularmente en plazos, y una población que aprovecha las oportunidades existentes, han generado robustos crecimientos en muchos sectores.

Así se han observado incrementos expresivos en el consumo, en términos de venta de vehículos nuevos y usados, de maquinarias, de electrodomésticos, de informática, de telefonía móvil, de ropas y calzados, la compra de paquetes turísticos, y gastronomía, entre otros. Esto a su vez ha impulsado la colocación de pólizas de seguros y créditos, que hasta el 2014 habían tenido un desempeño favorable. Una situación similar ha tenido lugar en el sector agrícola, donde los productores han podido invertir principalmente en bienes muebles e inmuebles.

Al mismo tiempo, para acompañar la citada expansión, las empresas privadas han incrementado en años recientes gastos e inversiones en sucursales, recursos humanos, logística en general, aprovechando la favorable coyuntura económica y apalancados con propios y de terceros en mayor medida.

Sin embargo, particularmente a partir del año 2015 la economía paraguaya ingresa a un periodo de desaceleración importante en varios segmentos, siendo los sectores agrícola<sup>1</sup> y de consumo<sup>2</sup> los más afectados; situación que continúa dos años después, aunque compensado por otros sectores que han logrado preservar cierto dinamismo y contribuido al sostenimiento del producto interno bruto.

<sup>1</sup> Debido a caída de precios internacionales de materias primas, lo cual ha incidido en los ingresos de productores agrícolas y consecuentemente sobre la capacidad de pago.

<sup>2</sup> A causa de la alta competencia, maduración de negocios, restricciones a las tarjetas de crédito y sobreendeudamiento de las familias.

Es así que la mencionada desaceleración ha conllevado a que muchas empresas en un periodo de tiempo breve se encuentren con capacidades instaladas ociosas, donde el peso de la estructura organizacional y el avance de la tecnología les encuentra con dificultades para diluir costos ante niveles de ventas más acotados. Esto sumado a las dificultades en las cobranzas por los problemas surgidos principalmente en los dos sectores antes citados (agrícola y consumo), en su conjunto aun presionan sobre los márgenes de ganancias y flujo de caja de muchas empresas paraguayas.

Lo anterior ha empujado a las sociedades a atravesar actualmente periodos importantes de transición en paralelo a un recambio generacional en la dirección estratégica de las empresas, donde de un modo de estar, deben pasar a otro distinto, a veces a un ritmo acelerado. No obstante, lo delicado radica en que muchas empresas no han tomado aún la suficiente conciencia acerca de los desafíos que deben enfrentar en los próximos años ante el cambiante escenario, u otras lo están haciendo a un ritmo lento porque muchas veces la estructura organizacional y/o de recursos humanos les limita la posibilidad de tomar decisiones estratégicas.

Resulta entonces fundamental para las empresas que avancen en la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo, gestionando adecuadamente las finanzas e impulsando el acceso a información relevante para la toma de decisiones de los propios directivos y la socialización con eventuales inversionistas o prestamistas interesados en acompañar el desarrollo de la empresa, al tiempo de lograr una mayor especialización en las áreas en transición.

# MAQUILA EN PARAGUAY: NI BOOM NI CRASH

FERNANDO MASI

**EL RÉGIMEN DE MAQUILA HA SIDO UNA DE LAS BANDERAS AGITADAS PARA ATRAER INVERSIONES EXTRANJERAS AL PAÍS. TAMBIÉN SE HA VENDIDO LA IDEA QUE LA MAQUILA PODRÍA CONVERTIRSE EN LA PLATAFORMA DE UNA INDUSTRIALIZACIÓN MÁS SOSTENIDA DEL PARAGUAY. LOS RESULTADOS MUESTRAN QUE EL SECTOR SE HA DINAMIZADO, PERO NO LO SUFICIENTE PARA CUMPLIR CON LAS METAS DEL “MARKETING” GUBERNAMENTAL.**

Al inicio de su gestión, el Gobierno actual eligió la maquila como “punta de lanza” de un proceso de mayor industrialización del Paraguay y desplegó un intenso trabajo de atracción de inversiones extranjeras. La maquila es una industria que se caracteriza por el ensamble de partes antes que por la producción total de las mismas, y que está orientada en un 90% a la exportación. Existe un régimen tributario especial (un solo impuesto de 1% sobre las ventas) que actúa como incentivo a la inversión en este tipo de operaciones, principalmente de capitales extranjeros.

## EL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

De acuerdo con las cifras oficiales, en los últimos años las exportaciones del Paraguay alcanzaron un promedio de US\$ 10 mil millones anuales. Claro que ese total incluye tanto las reexportaciones como la venta de energía eléctrica a nuestros vecinos. Considerando que las reexportaciones son productos extranjeros y que la electricidad es un bien casi intangible con mercados cautivos, la oferta exportable del Paraguay se reduce a sus excedentes de bienes genuinos, sean ellos materias primas o productos procesados.

Así, la oferta de productos genuinamente nacionales alcanzó un promedio de US\$ 6 mil millones en los últimos años, de los cuales el 42% correspondió a materias primas agrícolas y un 45% a productos agroindustriales o agro alimentos, principalmente harina y aceite de soja y carne congelada y refrigerada.

Teniendo en cuenta que la agroindustria se caracteriza por el escaso procesamiento de materias primas (poco valor agregado), generalmente ambos renglones son considerados commodities. De esta forma, el 87% de las exportaciones paraguayas, en promedio anual, ha consistido en commodities y solamente un 13% en productos más puramente industriales. Esta tendencia se mantiene desde 2013, a pesar del descenso que las exportaciones experimentaron por causa de la reducción de los precios internacionales de los commodities.



## GRAFICO 1. EXPORTACIONES TOTAL PAÍS - MILLONES DE US\$

PRODUCTOS	2013	2014	2015	2016
Materias primas*	3.613	3.083	2.498	2.508
Agroindustria **	2.830	3.527	2.944	3.057
Manufacturas no agroindustriales	767	882	850	806
Total Productos Industriales	3.598	4.409	3.794	3.863
Total País	7.211	7.492	6.292	6.371

Fuente: BCP-OBEL. \* Agrícolas. \*\* Principalmente harina y aceite de soja y carne congelada, también azúcar, lácteos, arroz y otros productos alimenticios.

## EL DESEMPEÑO DE LA MAQUILA

Las exportaciones en concepto de maquila han venido creciendo en forma importante a partir de 2013. Así, de un monto total anual de US\$ 160 millones en 2013 se elevaron a US\$ 295 millones en 2016. Pero su participación en el total de las exportaciones sigue siendo muy escasa luego de pasar de 3,2% en 2013 a 4,6% en 2016. La participación en la suma de exportaciones industriales (incluidas las de productos agroindustriales) es mayor pero todavía poco significativa: de 4,4% en 2013 y 7,6% en 2016.

Pero el impacto de la maquila en las manufacturas no agroindustriales (o más puramente industriales) es más importante, con una participación que ha pasado de 21% en 2013 a 37% en 2016. Es posible afirmar, entonces, que la maquila se está convirtiendo en un componente cada vez más determinante del aumento de las exportaciones manufactureras del Paraguay, aunque su participación en el total exportado por el país siga siendo marginal.

## GRAFICO 2. EXPORTACIONES DE MAQUILA. MILLONES DE US\$

PRODUCTOS	2013	2014	2015	2016
Total Exportaciones	7.211	7.492	6.292	6.371
Manufacturas*	767	882	850	806
Maquila	160	236	255	295
Maquila como % del total exportado	3,2	3,2	4,1	4,6
Maquila como % de Expo de Manufacturas*	21,0	27,0	30,0	37,0

Fuente: BCP-OBEL. \*No se incluye agroindustrias.

En las operaciones de maquila se destacan las fábricas de autopartes con una participación del 46% en el total de las exportaciones de este sector, seguidas por los productos textiles con otro 23%. Básicamente, estos dos renglones, más el de fabricación de plásticos, aportan el 80% de las exportaciones de maquila<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> CNIME. Informe Estadístico. Abril 2017.

El Brasil constituyó el 70% del mercado de maquila entre los años 2013 y 2016. De hecho, toda la producción de autopartes y la mayor proporción de textiles y plásticos tienen al Brasil como mercado<sup>2</sup>.

Además, la maquila es generadora de una importante cantidad de puestos de trabajo. De acuerdo con cifras oficiales, las factorías de maquilas dan trabajo a 11.000 personas, concentrándose el 63% de esa mano de obra en la elaboración de autopartes y textiles<sup>3</sup>.

Sin embargo, los proyectos aprobados para maquila no constituyen más que el 14% del total de inversión extranjera directa (IED) acumulada entre 2013 y 2016<sup>4</sup>. Téngase presente que, luego de alcanzar su nivel máximo en 2012, los flujos de IED han venido disminuyendo en los últimos cuatro años.

Desde la creación del régimen de maquila en el año 2000, este renglón productivo recibió poca atención de los gobiernos, y la mayor dedicación que le brindó la actual administración desde 2013 tampoco generó resultados espectaculares. El crecimiento de las exportaciones y de las inversiones, en esta modalidad, fue en este período varias veces mayor que en todos los anteriores, pero la maquila no se ha convertido en el motor de la industrialización del Paraguay, ni mucho menos.

Una de las principales razones de ello tal vez resida en el hecho de que la mayor parte de las compañías que invierten en maquila, principalmente las brasileñas, son empresas medianas y pequeñas. Si alguna participación hubo de corporaciones grandes, sus inversiones no fueron necesariamente mayores. La excepción estaría dada por las empresas asiáticas productoras de cableados para automóviles que se montan en el Brasil. De hecho, prácticamente el 50% de las exportaciones de maquila consisten en autopartes. Este tipo de producción podría abrir un renglón importante en la industria nacional, siempre y cuando se diversifique y, entonces, pueda ser objeto de mayor inversión extranjera. Pero, para que ello ocurra, es necesaria la firma de un acuerdo automotor bilateral con el Brasil, que hasta el momento no se concreta<sup>5</sup>.

De todos modos, sería poco realista pensar que la maquila en el Paraguay pueda convertirse en algo similar a lo que fue el fenómeno de la maquila en México en los 70 y 80 del siglo pasado, o alcanzar la importancia de las zonas de procesamiento para exportaciones en China. Mientras las grandes inversiones de las que el país se ha beneficiado se han ubicado en el sector de las agroindustrias, y las potenciales grandes inversiones están siendo consideradas en el sector de minerales no metálicos (cemento, principalmente), en el de minerales metálicos (titanio, oro, uranio) y en el de petróleo y gas, la maquila no puede aspirar a llegar más allá de ser solo un complemento del aparato productivo nacional.

<sup>2</sup> Datos del Banco Central del Paraguay (BCP).

<sup>3</sup> CNIME. *Ibid.*

<sup>4</sup> Datos de CNIME y BCP.

<sup>5</sup> En el Mercosur, tanto el sector automovilístico como el azúcar no hacen parte del Tratado de Asunción, por lo que cualquier liberalización comercial de los mismos pasan por acuerdo bilaterales entre los países miembros.



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias  
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520  
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py  
[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)



entre paréntesis

estudio de diseño  
(0981) 145770  
marina@entreparesis.com.py