



ANÁLISIS DE  
COYUNTURA

---

ECONOMÍA  
Y SOCIEDAD

Nº73

AGOSTO/SEPTIEMBRE 2022

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



2

## POLÍTICA

“SIGNIFICATIVAMENTE CORRUPTOS” Y  
ELECCIONES EN PARAGUAY  
ESTEBAN CABALLERO.

6

## SOCIAL

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO PILAR PARA  
LA RECUPERACIÓN POST-COVID 19 EN PARAGUAY  
JOSÉ ROJAS.

9

## ECONOMÍA

LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS:  
REFORMAS Y DESAFÍOS CLAVES  
JULIO RAMÍREZ.

14

## ECONOMÍA

MAQUILA, INVERSIÓN DIRECTA Y CADENAS  
GLOBALES DE VALOR  
RUBÉN ALDERETE.

### DIRECTOR DEL CADEP:

Fernando Masi

### EQUIPO EDITORIAL:

José Carlos Rodríguez,  
Verónica Serafini, Julio  
Ramírez y Fernando Masi.

### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Silvia Ramos y Eva López

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura 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.



# PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS DEL PROCESO ECONÓMICO DEL PARAGUAY. 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, septiembre de 2022



## “SIGNIFICATIVAMENTE CORRUPTOS” Y ELECCIONES EN PARAGUAY

Esteban Caballero<sup>1</sup>

Lo más resaltante de la actual coyuntura política es el reciente cruce de las primarias de los partidos políticos y el llamado de atención del Gobierno de los Estados Unidos sobre la corrupción existente en el país.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos ha aplicado la Sección 7031 (c) de la Ley de Asignaciones de Operaciones Extranjeras y Programas Relacionados, 2022, designando públicamente como “significativamente corruptos” al ex presidente de la República y líder del movimiento Honor Colorado del Partido Colorado, Horacio Cartes, así como al actual vicepresidente de la República y excandidato a la presidencia por el movimiento Fuerza Republicana del Partido Colorado, Hugo Velázquez.

El vicepresidente de la República rápidamente renunció a su candidatura, pero aún mantiene su función como vicepresidente. El expresidente Horacio Cartes, sin embargo, ha decidido mantener sin alteración su patrocinio de la candidatura a la presidencia de su delfín Santiago Peña, e inclusive mantener su propia candidatura a la presidencia del Partido Colorado.

La designación pública del Departamento de Estado vino a reforzar las acusaciones ya existentes en el país. El clamor, tanto al interior de la corriente Fuerza Republicana del Partido Colorado, como de la mayoría de los miembros de la oposición fue de cómo era posible que Estados Unidos defina como “significativamente corrupto” a dos altos líderes del partido de gobierno, pero el Ministerio Público paraguayo no lo haya hecho hasta ahora, a pesar de que hay investigaciones abiertas al respecto.

Dicho clamor iba dirigido sobre todo a la fiscal general del Estado, Sandra Quiñonez, a quién se le acusa de ser una agente de Horacio Cartes. Tanto es así que hubo un nuevo intento de juicio político de la fiscal general, aunque no se pudieron obtener los votos necesarios en la Cámara de Diputados.

---

<sup>1</sup> Politólogo. Coordinador académico de la Maestría en Ciencias Políticas de FLACSO – Paraguay. Columnista de Latinoamérica 21. Bloguero. Ex director regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Email [caballerocarrizosa@gmail.com](mailto:caballerocarrizosa@gmail.com)



El rápido reacomodo al interior del Partido Colorado ha sido bastante sorprendente. El movimiento Fuerza Republicana, que es el que proponía la precandidatura de Hugo Velázquez a la presidencia, felicitó al vicepresidente por dar un paso al costado y rápidamente reunió a la cúpula del movimiento y se decidieron por un nuevo candidato, el ministro de obras públicas y comunicaciones, Arnoldo Wiens, un hombre afable y aparentemente sin tachas. Al mismo tiempo el Tribunal Electoral del Partido Colorado, hizo una consideración bastante ecuaníme y dio paso a que el nuevo candidato pueda ser inscrito.

Del lado del movimiento Honor Colorado el candidato a la presidencia, Santiago Peña, declaró que nada cambiaba y que ellos seguirían con su campaña. Argumentaron que la designación de su líder como “significativamente corrupto” era una argucia política que denotaba una connivencia entre el movimiento oficialista, que lidera el actual presidente de la República, Mario Abdo Benítez, y el Gobierno de los EE. UU. Esgrimieron también el argumento de que podría ser considerado como una intervención en los asuntos internos del país, para favorecer a la oposición.

Efectivamente, las reacciones en el interior de la oposición fueron celebración. Si bien, hubo quejas de que era una lástima que fuese un gobierno extranjero el que ponga las cosas en blanco y negro, la reacción general fue que la designación era la confirmación de lo que ellos han venido diciendo durante años respecto a Horacio Cartes, y, en menor grado, respecto a Hugo Velázquez. No obstante, no se limitaron a señalar solamente a las dos figuras políticas designadas, sino han aprovechado el momento para decir que todo el sistema está siendo gobernado por la corrupción. Que esta ha inficionado la gestión pública y la élite política del Partido Colorado, y que, por ende, es necesario un cambio.

De hecho, el lema del principal precandidato a la presidencia en la oposición, Efraín Alegre, es, justamente “Patria o Mafia”. Es un lema con el cual dicho candidato hace una campaña que no profundiza mucho en las propuestas, pero si toca con insistencia un punto sensible y que moviliza mucho a los actores políticos de la oposición, así como a un sector muy amplio del electorado.

La cuestión es ver si el precandidato puede mantener alineada a la Concertación en torno a ese tema central. La opción del precandidato por aliarse con la precandidata del movimiento ciudadano Despertar, Soledad Núñez, generó ciertas reacciones adversas. El problema está en que, en el proceso de negociación, los sectores progresistas, articulados bajo el denominativo “Ñemongeta (dialogo) por una patria nueva” no pudieron llegar a ser parte de la chapa presidencial, generándose cierta “incomodidad”.



Criticar un “proyecto conservador” con el cual no están de acuerdo y preferirían apoyar otra candidatura a la presidencia. Es así que parte del Frente Guazu se retira de la Concertación y apoyan una nueva chapa presidencial: Euclides Acevedo-Jorge Querey. La duda es si dicha opción tendría atractivo para el electorado.

El peso electoral de esa izquierda está muy disminuido y en la coyuntura actual está sufriendo un revés por el accidente cerebro vascular que afectó al expresidente Fernando Lugo, quién comanda gran parte de los votos que logran los sectores progresistas. El argumento de Euclides Acevedo y su movimiento Nueva República es que una chapa como esa podría atraer votos de colorados desilusionados con la corrupción y sumarlos a voces independientes y progresistas.

El incidente de la designación pública de significativamente corruptos de las dos figuras del Partido Colorado ha tenido sin duda un efecto muy profundo en el país, los medios y la sociedad civil. La interrogante permanece sobre de qué manera va a incidir en el escenario electoral. Uno de los temas a considerar es lo planteado por el politólogo German Ybarra y que consiste en subrayar el peso que tienen en la política paraguaya la historia, las identidades y las estructuras.

El electorado paraguayo cuenta con un número muy alto de personas afiliadas a los dos principales partidos políticos tradicionales, el Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico. Este conjunto de electores, por lo general vota por motivos identitarios y muy influenciado por el tipo de contacto que ha tenido con la estructura de su partido, que toca a su puerta, lo convoca a mítines, que le ofrece transporte el día de las elecciones. Dicha nomenclatura viene funcionando por muchos años, ya que los partidos se fundaron a finales del Siglo XIX. Ante esa tradición, la incidencia de una designación como “significativamente corrupto” por parte de Estados Unidos tiene que relativizarse. No es un parteaguas, aunque sí puede afectar los márgenes.

El otro componente del electorado que hay que ver es aquel que se compone de los socios o clientes del Partido Colorado. Este electorado se yuxtapone al tradicional tipo identitario, pero es más motivado a votar por el partido de gobierno, por su rol como administrador del Estado. En esta categoría caben grandes franjas del personal del Estado, y desde el sector privado, aquellos que tiene relaciones comerciales con el aparato de Estado. Para este grupo el resguardo del puesto de trabajo, y la conexión comercial con la administración, son factores pecuniarios muy concretos que no estarían dispuestos a arriesgar votando por la oposición.

Queda pues concluir que a pesar de que la designación pública ha tenido un impacto importante, los efectos en el comportamiento electoral están aún por dilucidarse. Sería justo decir que esas designaciones van a tener un efecto en cómo se le da



tratamiento a la corrupción. La ironía, es que la limpieza puede también venir de un nuevo gobierno colorado, que está consciente que las cosas no pueden seguir igual.

Para la oposición la designación pública de “significativamente corrupto” es buen abono para seguir recorriendo el país hablando de “patria o mafia”, pero la victoria deseada implica un trabajo mucho más detallado y en profundidad para llegar a conjuntos mucho más variados de electores. Es lo que diferencia a la campaña de la oposición de la de los colorados. En la oposición se tiene que lidiar con un público más fragmentado. Es importante amalgamar a la gente detrás del gran lema, pero también hablarle a una diversidad de grupos. No hay espacio para la pérdida de simpatías.

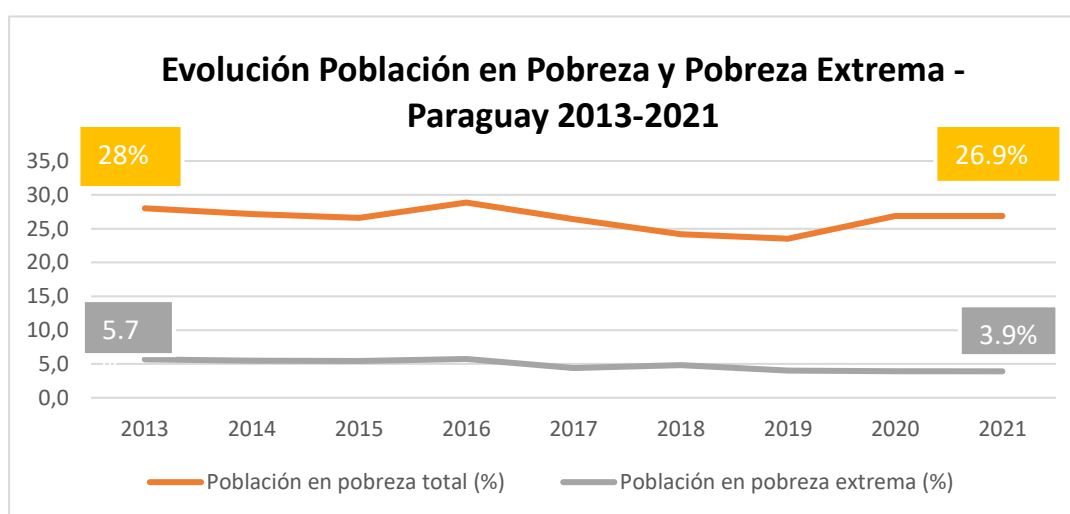


# LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO PILAR PARA LA RECUPERACIÓN POST-COVID 19 EN PARAGUAY

José Rojas<sup>2</sup>

La pandemia COVID-19 ha causado estragos a nivel sanitario, agravando las inequidades sociales y económicas en todo el mundo como nos ha resumido las Naciones Unidas en su Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2020). En el mismo se presentan alertas mencionando los graves retrocesos producidos que amenazan las vidas y los medios de subsistencia de gran parte de la población mundial, haciendo a su vez más difícil el avanzar hacia las metas consignadas en los ODS 2030. En los países menos desarrollados esta crisis ha exacerbado una tendencia que se ha venido repitiendo en los últimos años.

En Paraguay, el estancamiento económico tiene como consecuencia la dificultad de disminuir la población bajo el umbral de pobreza y las desigualdades<sup>3</sup>. Como se puede observar en el siguiente gráfico, el nivel de pobreza se ha mantenido estancado tras casi 10 años, es decir con apenas el 1% de reducción.



Fuente: INE Principales resultados de pobreza monetaria 2021

<sup>2</sup> Ex-Becario - Beca Carlos Antonio López. Magister en Políticas Sociales para el Desarrollo Internacional Institute of Social Studies - ISS La Haya, Holanda

<sup>3</sup> Entre las principales mediciones de desigualdad podemos citar el índice de Gini, el cual en el 2013 estaba en 0.482 y para el 2021 se midió en 0.431.





A más de dos años del inicio de la peor crisis sanitaria a nivel mundial, hemos sido testigos de la fragilidad de una clase media urbana paraguaya caracterizada por su alto grado de informalidad, construida sobre la base del sector de servicios, el segmento económico más golpeado durante la vigencia de los decretos de restricción sanitaria. Por otro lado, se ha visto la fortaleza del sector rural que actuó de resorte para apalancar la economía y de colchón para volver a acoger en sus territorios y actividades a ese gran segmento de la población nacional (e inclusive inmigrantes retornados al terruño patrio) afectado por el cese total de sus actividades productivas.

Estos dos últimos años de pandemia, pusieron al descubierto la carencia del Estado paraguayo de herramientas legislativas y programáticas que permitan dar respuesta con la agilidad, transparencia y efectividad necesarias ante situaciones de crisis como la citada y así como también las causadas por coyunturas externas desfavorables (sequías prolongadas, incendios forestales e inclusive la volatilidad del precio del combustible causadas por la guerra Rusia-Ucrania). Estos impensados escenarios ponen en jaque constante las respuestas emanadas desde los diferentes entes del Poder Ejecutivo, como así también las iniciativas surgidas desde el Poder Legislativo (Programa [Ñangareko](#), Pytyvo, [Ley de emergencia con sus diferentes subsidios](#), Ley de [comedores populares](#), entre otros).

En ese orden se identifica al Derecho a la Alimentación (DA) como el elemento normativo integrador, que sirva de base fundamental del reconocimiento de la dignidad humana, la igualdad y no discriminación, así como también organice las herramientas programáticas y presupuestarias del Poder Ejecutivo en torno a una Política de Seguridad Alimentaria (PSA) en favor de proteger la vida y promover el bienestar de todos los segmentos de la población, a lo largo de todo el ciclo de vida.

Fundamentando el rol integrador del DA, el [Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe \(2016\)](#) hace explícita la interdependencia de los diferentes derechos, con el de la Alimentación, como base y catalizador de acciones tendientes al bienestar integral de las personas.

La atención integral refiere a la necesidad de poner a la persona en el centro y dar paso a una óptica multidimensional y su interrelación a nivel familiar y comunitario. Esto implica superar la mirada a la carencia específica de una dimensión (económica, nutricional, de activos productivos, etc.), poniendo límites artificiales a las intervenciones.



En términos generales, Los derechos humanos reconocen la interdependencia del derecho a la alimentación con otros derechos cuando son instrumentales para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de alimentos. Este es el caso del derecho al trabajo y la asistencia social que sirven para garantizar el acceso personal y familiar a alimentos; también es el caso de los derechos a la salud y educación, cuyo ejercicio presupone una alimentación adecuada y resulta a futuro en condiciones sociales que favorecen el acceso a alimentos. El acceso a conocimientos científicos es instrumental para desarrollar mejores técnicas de producción de alimentos o para difundir guías sobre nutrición adecuada (lo que presupone la interdependencia instrumental de la alimentación con libertades de expresión, pensamiento, asociación, y derechos a la educación y al acceso a avances científicos).

En concreto, tener hambre atenta directamente contra la libertad, dignidad y la vida propia, impidiendo el usufructo de sus demás derechos y a la par corrompe su entorno familiar y comunitario. Las autoridades en general tienen el rol fundamental de facilitar, reactivar o incentivar el rol de las familias y de las organizaciones comunitarias locales en la atención de los derechos humanos, antes que diseñar políticas programas, planes, estrategias, proyectos macro aislados y sin conexión entre si haciendo más difícil prestar atención a las necesidades interdependientes de la realización humana, y así atacar efectivamente las causas y efectos del hambre y la desnutrición.

Dada la coyuntura que estamos atravesando, con recursos cada vez más escasos y comprometidos, el DA y la PSA son aliados que puedan garantizar sistemas alimentarios más inclusivos y resilientes a las crisis externas y que a su vez, puedan servir de guía para recomponer los esfuerzos programáticos y presupuestarios de la Política Social para el periodo 2023-2028. Política Pública que, en su objetivo principal, busque generar una recuperación económica, con una mejor redistribución y marque el camino hacia la “nueva normalidad” post COVID-19, sin dejar a nadie atrás.



# LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: REFORMAS Y DESAFÍOS CLAVES

Julio Ramírez

La mejora, en la Gestión de la Finanzas Públicas (GFP), es clave para los desafíos que el país enfrenta en materia de mejora de los ingresos y calidad del gasto público. El país ha realizado un esfuerzo importante, para hacer frente a los compromisos asumidos en el Plan de Acción de las Finanzas Públicas 2019-2023. Sin embargo, persiste una brecha importante entre los compromisos asumidos y los resultados logrados.

Paraguay, ha plasmado su compromiso con la reforma y mejora en la gestión de las finanzas públicas en su Plan de Acción de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) de Paraguay (2019-2023)<sup>4</sup>. El mismo se da en el marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA), donde el país asume compromisos y es evaluado cada cinco años, por un equipo internacional independiente. Los objetivos de dicho Plan de Acción se dividen en grandes grupos consistentes en: a) viabilizar la reforma tributaria; b) apuntalar la reingeniería del SIARE; c) anclar la gestión de las finanzas públicas en el mediano plazo y sobre el enfoque de resultados; d) fortalecer el registro de la información financiera pública y e) reforzar los controles y la auditoría interna.

En esa línea, cabe destacar que la reforma tributaria en Paraguay ha sido implementada desde el 2020, con importantes instrumentos que permitirán al gobierno, mejorar el desempeño en cuanto a las recaudaciones, mejor control de la evasión y elusión fiscal y, dada la simplificación de la estructura tributaria, reducir la informalidad.

Los resultados esperados para la reforma, sin embargo, no son muy ambiciosos, ya que se estima, que podría aumentarse la presión tributaria en una proporción cercana al 1.1% del PIB. Ello resulta insuficiente debido a que Paraguay posee la menor presión tributaria de la región, llegando a 13,4% (incluyendo los aportes a la seguridad social) al 2020 frente al promedio de Latinoamérica del 21,9% del PIB.

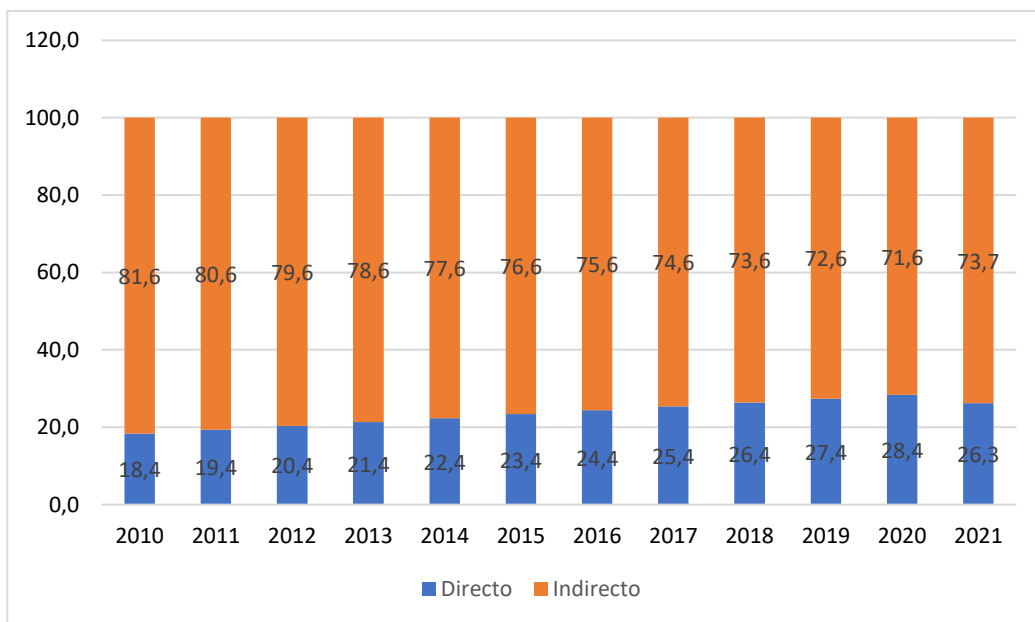
<sup>4</sup> <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=518>



Asimismo, el crecimiento de los ingresos tributarios fue del 16,1% en el 2021, luego de una contracción del -3,4% en el 2020, previéndose un crecimiento del 9% para el 2022. Por lo tanto, un primer desafío sigue siendo la premisa de “recaudar más”, para lo cual se debe apuntar a la reducción de la evasión y al aumento de las tasas impositivas de algunos tributos como el Impuesto Selectivo al Consumo de cigarrillos y bebidas alcohólicas. Además, es necesario incrementar el universo de contribuyentes del Impuesto a la Renta Personal.

Como otro objetivo importante de la reforma tributaria y de la mejora en la GFP, también se busca mejorar la relación entre los impuesto directos e indirectos en aras de una mayor equidad tributaria. De hecho, el sistema tributario paraguayo fue reduciendo la relación entre la tributación directa e indirecta en los últimos años; así, en el 2010 los impuestos indirectos representaban 81,6% del total y el en 2021 alcanzan el 73,7% (Gráfico 1). Sin embargo, la relación entre impuestos indirectos y directos es persistentemente elevada.

**Gráfico 1**  
**Paraguay: relación de impuestos directos e indirectos**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

El bajo desempeño fiscal y la reducida equidad tributaria, afecta necesariamente el gasto público y sobre todo la inversión social<sup>5</sup>. Respecto a la inversión social per

<sup>5</sup> Es una medida de la proporción de los recursos financieros destinados dentro del Presupuesto General de la Nación. Financia las principales necesidades de la población como salud, educación, programas sociales, vivienda y seguridad social.



cápita, Paraguay fue uno de los países que más incrementó su gasto social per cápita, pasando de US\$ 498 en 2019 a US\$ 588 en 2020, lo que representó un crecimiento del 18,1%, únicamente superado por Brasil que aumentó 26%. Pero, el Paraguay sigue siendo uno de los países que menos invierten socialmente alcanzado apenas US\$ 588 per cápita, muy por debajo de Chile con US\$ 2.965, que es el país que más gasto social por persona ejecuta en la región sudamericana.

**Tabla 1: Gasto Social per cápita por países seleccionados**

|           | 2019  | 2020  | Var. (%) |
|-----------|-------|-------|----------|
| Chile     | 2.584 | 2.965 | 14,7     |
| Uruguay   | 2.578 | 2.543 | -1,4     |
| Brasil    | 1.962 | 2.473 | 26,0     |
| Argentina | 1.278 | 1.492 | 16,7     |
| Colombia  | 976   | 1.103 | 13,0     |
| Peru      | 726   | 792   | 9,1      |
| Paraguay  | 498   | 588   | 18,1     |
| Ecuador   | 534   | 533   | -0,2     |
| Bolivia   | 319   | 375   | 17,6     |

Fuente: CEPAL

Otro aspecto importante del gasto público se refiere a las inversiones físicas, las cuales permiten dotar de infraestructura al país, tanto para mejorar su competitividad como para mejorar los servicios básicos entregados a la población. En 10 años el promedio de gasto en inversiones del Paraguay fue de 2,31% con relación al PIB, que es insuficiente para dotar a al país de la adecuada infraestructura física y social.

Por lo tanto, el bajo desempeño en materia de recaudación fiscal afecta necesariamente, el bajo desempeño de los gastos sociales y la inversión pública, sin la cual el país no podrá dar el salto cualitativo hacia mejores niveles de desarrollo.

El plan de mejora de la GFP, además, incluye la mejora de la calidad del gasto público. Según el BID<sup>6</sup>, la ineficiencia del gasto público le cuesta a Paraguay una cifra equivalente al 3,9 por ciento de su Producto Interno Bruto; esto implica al 2022 cerca de US\$ 1.600 millones. Para ello, dentro de la GFP se ha desplegado una serie de medidas e instrumentos siendo los más importantes el Presupuesto por

<sup>6</sup> <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-apoya-paraguay-para-la-mejora-integral-en-la-gestion-de-las-finanzas-publicas>



Resultados (PpR) y la reingeniería del Sistema Integrado de Administración del Recursos del Estado (SIARE).

El Presupuesto por Resultados (PpR) es una metodología, que a través de la aplicación de instrumentos utiliza la información de desempeño para la toma de decisiones, que permitan mejorar la gestión de las instituciones y promover la transparencia.

El mismo trabaja con instrumentos de monitoreo y evaluación. En esa línea desde el 2021 se ha implementado un ranking de las instituciones públicas con mayor desempeño en el logro de sus metas financieras y físicas, estos últimos referentes, por ejemplo, al número de acciones logradas e inversiones realizadas. Asimismo, se desarrolló un sistema semafórico, para ordenar los programas institucionales de acuerdo con el avance mensual de sus objetivos y resultados y tomar las medidas correctivas en los casos pertinentes. Paralelamente, para el 2022, el PpR incluyó una agenda de evaluaciones de instituciones seleccionadas para profundizar sobre la gestión y los impactos de los programas públicos.

A pesar de ello, el PpR se encuentra aún en una etapa incipiente con relación a otros países de la región y toda la información se encuentra dispersa y en un lenguaje de difícil comprensión para el público. Esto no deja de ser importante, ya que, entre los objetivos de la mejora de la GPF, se encuentra la mejora de la transparencia, la calidad y oportunidad de las informaciones sobre el desempeño presupuestario.

Asimismo, uno de los mayores avances en la GFP es que se inició un proceso de reingeniería del Sistema Integrado de Administración del Recursos del Estado (SIARE), que viene a sustituir el Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAF), implementado en el año 1999. El SIARE comprende los conjuntos del sistema que administran los recursos financieros, recursos humanos y los bienes del estado. Con su implementación se busca automatizar y conectar a las distintas dependencias del Estado en los procesos y procedimientos relacionados a la administración y uso de los recursos públicos.

Uno de los principales cambios, a ser implementados en el SIAR, se está dando dentro de la Dirección General de Contabilidad (DGP) del Ministerio de Hacienda, que maneja el Sistema de Administración de Bienes y Servicios del Estado (SyABYS). Específicamente, se está implementado el proceso denominado "alta de bienes", que permite el registro automático de los bienes adquiridos por las distintas instituciones públicas, ya que ahora el registro es manual y es realizado por cada institución en sistemas diferentes. Ello implica que la DGP para corroborar la existencia de un bien debe hacer fiscalizaciones presenciales. Además, el sistema permitirá conocer la ubicación del bien adquirido, su movilidad y el uso. Por último, por primera vez el SIARE incluirá a 20 municipios y, a su vez integrará el módulo de compras públicas dentro del sistema de administración del Estado.



Por lo tanto, se puede decir que la reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas, a pesar de la pandemia, se encuentra en plena etapa de mejora y consolidación. Se avanza en la reforma fiscal y tributaria, pero con reducidos resultados frente al enorme desafío de la mayor recaudación que permite incrementar los gastos sociales y la inversión pública, frente a un escenario de déficit público.

La calidad de gasto, asimismo, está siendo abordada correctamente con instrumentos importantes como el PpR, que aún sigue siendo una metodología por mejorar para que pueda realmente dar a conocer la eficiencia y eficacia de los programas públicos. Por el lado del SIARE, el esfuerzo realizado es consistente con las necesidades tecnológicas de los nuevos tiempos, pero su implementación presenta retrasos dada una coyuntura post pandemia, las falencias en las capacidades del gobierno y un año electoral que hace más difícil la toma de decisiones técnicas.



## MAQUILA, INVERSIÓN DIRECTA Y CADENAS GLOBALES DE VALOR

Rubén Alderete<sup>7</sup>

Los esquemas de producción globales poseen una característica distintiva desde hace varios años: la articulación de las diferentes etapas de los procesos productivos en lo que se denomina cadenas globales de valor (CGV). Esta restructuración geográfica de las fases productivas acarrea importantes consecuencias para los países en vías de desarrollo y sus patrones de especialización e inserción global. En este sentido, es importante analizar qué relación posee el régimen productivo de la maquila no solo con las CGV, sino con los flujos de inversión directa que recibe Paraguay.

### *Offshoring, outsourcing* y maquila en Paraguay

La mayor difusión global de las CGV ha tenido como principales estrategias de consolidación a los procesos de *offshoring* y *outsourcing*. Esto implica la relocalización productiva en un país distinto (*offshoring*), como también la subcontratación de una firma diferente para llevar a cabo actividades que eran realizadas en principio por la empresa (*outsourcing*). La importancia de estos conceptos recae en sus consecuencias. Por un lado, en el caso del *outsourcing* se trata de asegurar el abastecimiento de recursos naturales, mientras que el *offshoring* implica inversión directa, y se orienta mayormente a las actividades industriales, como es el caso de la maquila, antes que a las extractivas.

En este contexto, de acuerdo con los datos del Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), las inversiones programadas de las empresas maquiladoras han alcanzado un valor de 592,4 millones de USD desde el año 2001 hasta el 2022, como se observa en la Tabla 1. En los principales sectores con mayor inversión se encuentran los productos metálicos<sup>8</sup>, plásticos, textiles y autopartes, todos estos con una participación mayor al 10% sobre el total de la inversión.

<sup>7</sup> Economista junior del CADEP

<sup>8</sup> Comprende principalmente a la manufactura de piezas metalúrgicas.





En lo que se refiere a la mano de obra programada, los sectores que han perfilado una mayor cantidad de empleados son los textiles, autopartes, productos metálicos y plásticos. Como es de esperarse, los sectores de mayor inversión contratan mayor personal para desarrollar sus actividades, aunque puede resaltar el caso de los servicios intangibles<sup>9</sup>, que cuenta con 7,1% del total de empleos planeados.

**Tabla 1: Inversión y mano de obra programada de maquilas, por sectores.**

| Sector                       | Inversión programada (millones de USD) | Participación (%) | Mano de obra programada | Participación (%) |
|------------------------------|--|-------------------|-------------------------|-------------------|
| Productos metálicos          | 124,1                                  | 21,0              | 2.152                   | 11,7              |
| Plásticos y sus manufacturas | 111,2                                  | 18,8              | 1.949                   | 10,6              |
| Textiles                     | 96,5                                   | 16,3              | 5.255                   | 28,6              |
| Manufacturas diversas        | 79,4                                   | 13,4              | 1.541                   | 8,4               |
| Autopartes                   | 68,8                                   | 11,6              | 4.293                   | 23,4              |
| Productos alimenticios       | 35,7                                   | 6,0               | 382                     | 2,1               |
| Productos del Cuero          | 28,5                                   | 4,8               | 537                     | 2,9               |
| Químicos                     | 17,9                                   | 3,0               | 144                     | 0,8               |
| Industria de la madera       | 12,7                                   | 2,1               | 551                     | 3,0               |
| Productos farmacéuticos      | 9,2                                    | 1,6               | 120                     | 0,7               |
| Servicios Intangibles        | 6,1                                    | 1,0               | 1.313                   | 7,1               |
| Resto de sectores            | 2,3                                    | 0,4               | 147,0                   | 0,8               |
| Total                        | 592,4                                  | 100               | 18.384                  | 100               |

Fuente: Elaboración propia con datos de CNIME.

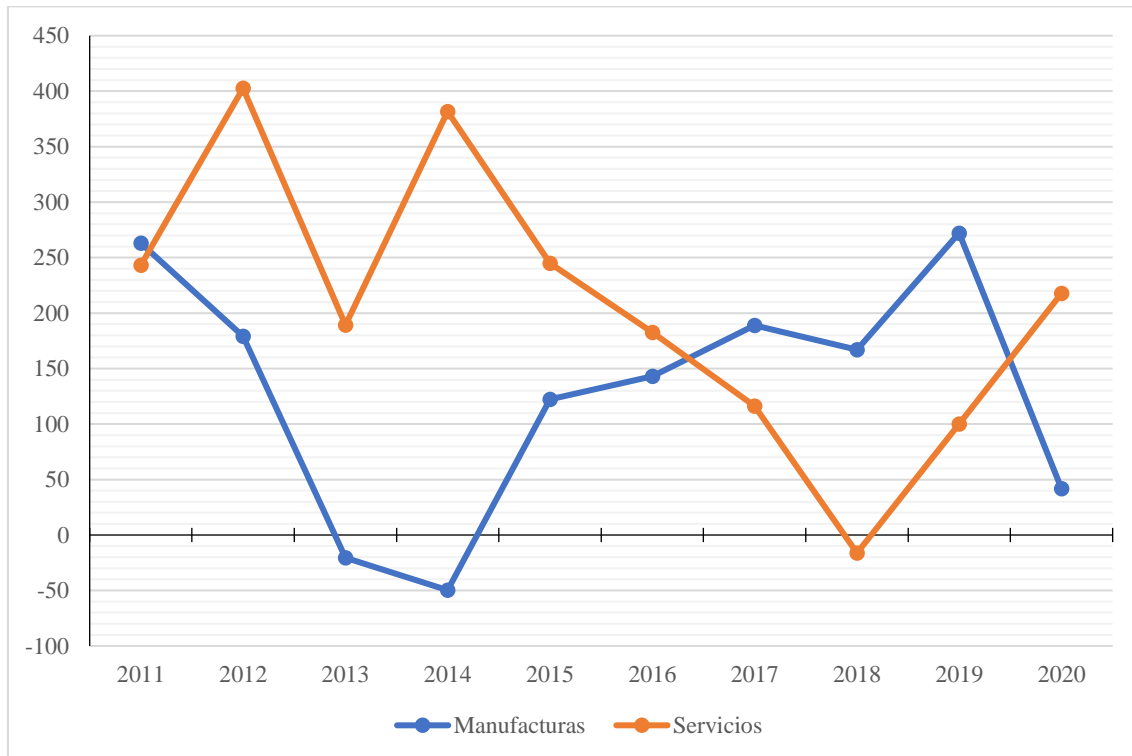
Por otro lado, en el Gráfico 1 se puede observar la evolución de los flujos de inversiones directas a los sectores manufactureros y de servicios. En general, se observa que los flujos del sector manufacturero han tomado gran impulso desde el 2015, lo que ha permitido que de cierta manera estos sectores ganen relevancia frente a los sectores “tradicionales” de la inversión directa, que están relacionados a los servicios (financieros, inmobiliarios, transporte, comunicaciones), cuya tendencia ha sido decreciente, como se puede visualizar. Así, dentro de la manufactura, destacan los sectores de químicos, textiles y metales.

De esta manera, se observa cierta correspondencia entre los sectores que reciben inversión directa y aquellos que desarrollan actividades de maquila. Tal y como se establece dentro de los conceptos que abarcan las CGV, se puede hablar de que Paraguay opera como un eslabón de offshoring para empresas líderes.

<sup>9</sup> Estos servicios son call centers, marketing digital, desarrollos informáticos, entre otros.



**Gráfico 1: Evolución de flujos de inversión directa por sectores (en millones de USD), 2011-2020.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

### Gobernanza, *upgrading* y origen de la inversión en Paraguay

Otro concepto de gran relevancia para analizar las CGV es el de gobernanza. Esto implica la existencia de firmas líderes que son las encargadas de distribuir el valor dentro de una cadena. Estas firmas operan determinando el diseño del producto, el proceso productivo, las cantidades y la logística. Además, poseen capacidades para la apropiación de rentas debido a ventajas competitivas no replicables por la competencia (de tipo tecnológico, logístico, financiero, etc.), por lo que determinan el acceso a las cadenas globales.

En este sentido, es importante comprender el origen de la inversión que recibe Paraguay en el contexto analizado, es decir, en las maquilas y la inversión directa. En la Tabla 2 se observan los principales países de origen de las matrices de las firmas maquiladoras que operan en Paraguay. El principal país de origen es Brasil, con una participación del 72,4% sobre el total de las empresas maquiladoras. Le siguen los demás países del Mercosur, Uruguay y Argentina, con 7,6% y 5,6% de participación, respectivamente. También resalta Estados Unidos, con 4,4% de participación.



**Tabla 2: Origen de las matrices maquiladoras en Paraguay<sup>10</sup>**

| País de origen de la matriz | Número de empresas maquiladoras | Participación (%) |
|-----------------------------|---------------------------------|-------------------|
| Brasil                      | 181                             | 72,4              |
| Uruguay                     | 19                              | 7,6               |
| Argentina                   | 14                              | 5,6               |
| Estados Unidos de América   | 11                              | 4,4               |
| España                      | 3                               | 1,2               |
| Chile                       | 3                               | 1,2               |
| China                       | 3                               | 1,2               |
| Resto de países             | 16                              | 6,4               |
| <b>Total</b>                | <b>250</b>                      | <b>100</b>        |

Fuente: Elaboración propia con datos de CNIME.

Estos países ejercen gobernanza sobre los procesos productivos locales, por lo que también es importante conocer como han evolucionado sus flujos de inversión directa durante la última década. En el Gráfico 2 se visualiza que los flujos netos de estos países han sido positivos durante la mayor parte del periodo analizado, entre los que destaca Brasil como el principal país inversor, tal como se precisó anteriormente.

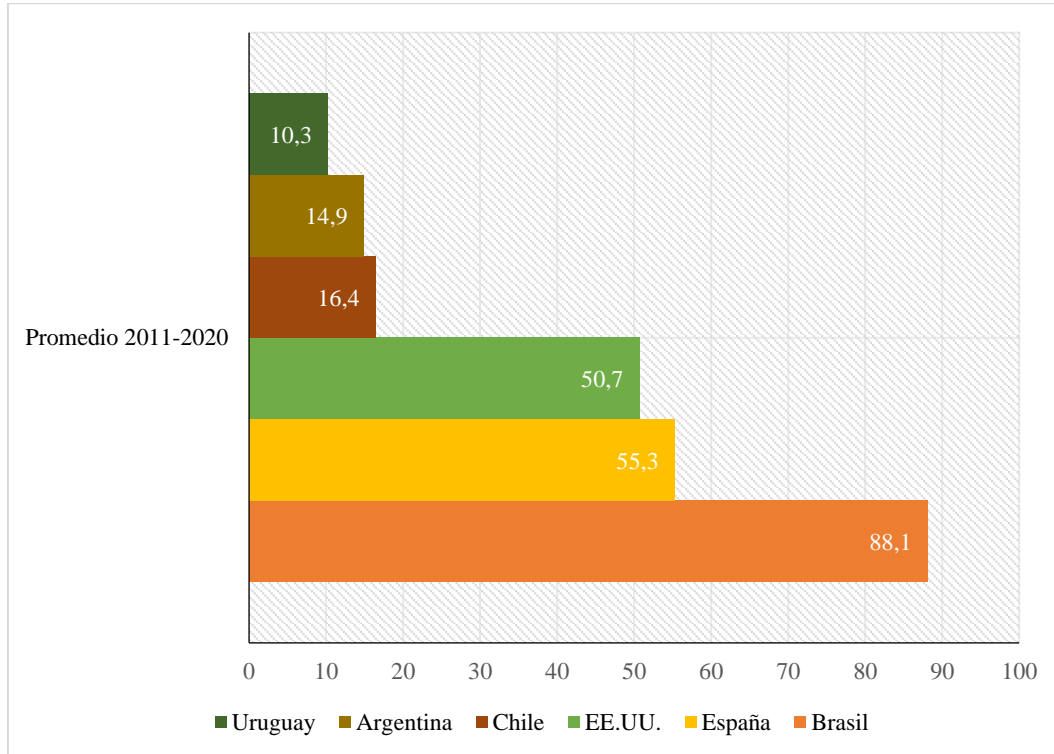
Un punto para destacar es que, además de ser importantes inversores de Paraguay, estos países se encuentran entre aquellos de mayor posicionamiento de firmas líderes, tal como lo reflejan estudios al respecto<sup>11</sup>, por lo que también poseen relevancia global.

<sup>10</sup> El resto de los países son los siguientes: Hong Kong, Paraguay, Italia, Bolivia, Polonia, Líbano, Luxemburgo, Portugal, Malasia, Venezuela, Panamá, Islas Vírgenes.

<sup>11</sup> Schteingart, D., Santarcángelo, J., & Porta, F. (2019). Cadenas globales de valor, innovación y empresas transnacionales. *Desarrollo Económico*, 59(227), 113-150.



**Gráfico 2: Flujos anuales promedio de inversión directa de países seleccionados en Paraguay (en millones de USD), 2011-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay

La gobernanza también es importante porque permite que las economías desarrollen en mayor o menor medida lo que se conoce como upgrading o escalamiento. Este concepto hace referencia a la posibilidad que tienen los países de integrarse en actividades de gran valor agregado y obtener mayores beneficios de la participación en los mercados globales.

Aquí adquiere relevancia la necesidad de acumular capacidades innovadoras como mecanismo facilitador del cambio estructural y el desarrollo productivo. En este sentido, es importante analizar si la mayor participación en las CGV va de la mano con la acumulación de capacidades innovadoras, o bien, si son las acciones que se pueden llevar a cabo desde el Estado respecto a las políticas industriales, científicas, tecnológicas y comerciales, las que les permitirían mejorar la posición de Paraguay en la geografía económica global.



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

¡Cumplimos 30 años de aporte a la discusión y el diálogo sobre economía paraguaya!

Pero ¿cuándo y por qué empezamos esto? En 1990 nacía una iniciativa orientada a investigar la economía paraguaya en sus diversos aspectos y a difundir los hallazgos en formas diversas. No deseábamos discutir tópicos de nuestra economía solo con expertos técnicos y académicos, nos interesaba hacer llegar nuestras opiniones y comentarios a los agentes económicos, actores sociales, comunicadores y la opinión pública en general.

Nos motivaba también el hecho que con nuestro trabajo podía ser posible influir sobre las decisiones de políticas públicas en el país. En el 2020 el CADEP celebra 30 años fiel a su propósito, generar “Conocimiento para el desarrollo y la equidad” del Paraguay.