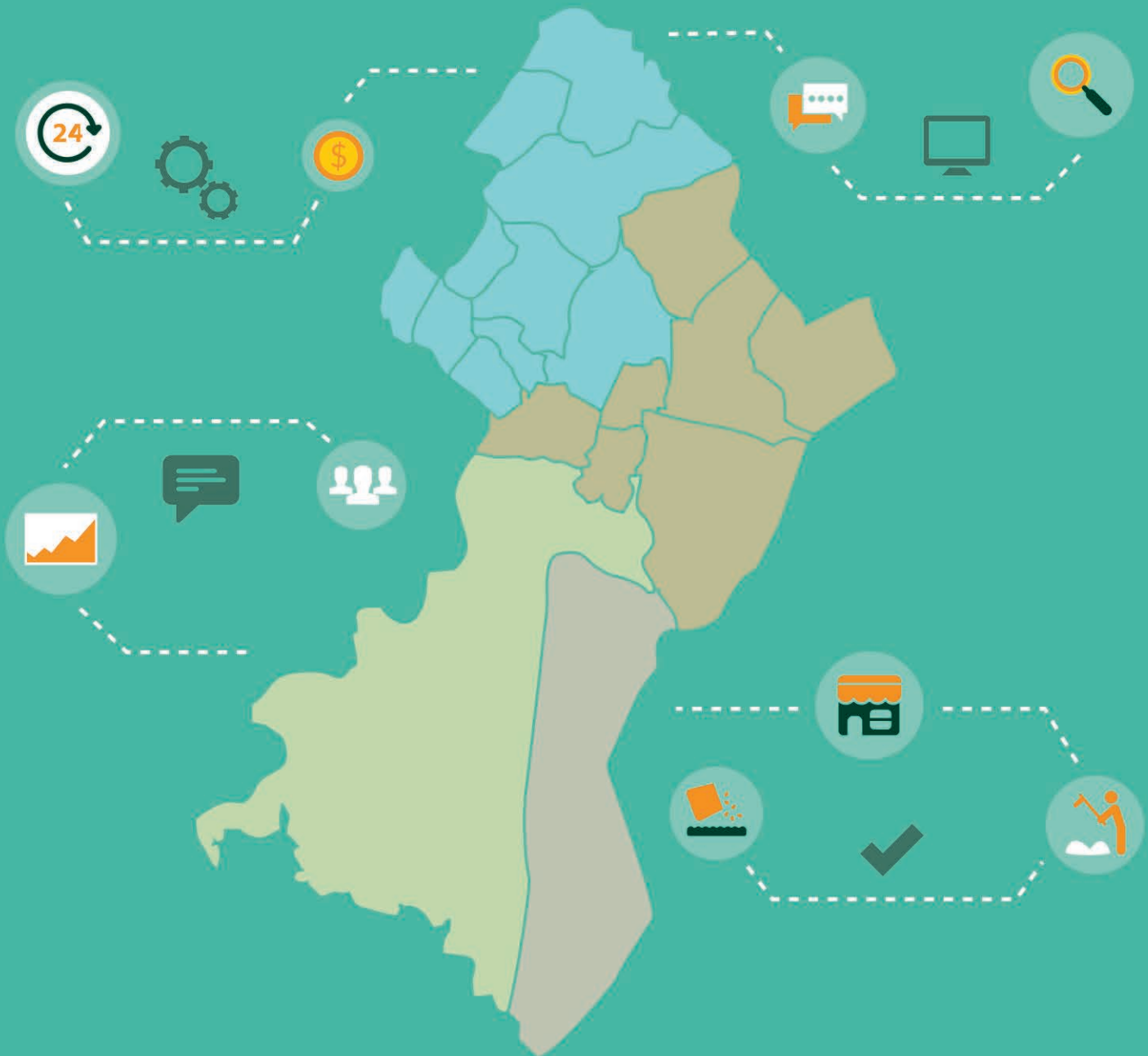


# DEPARTAMENTO CENTRAL: REGIONALIZACIÓN Y POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO



APOYA:



**Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP**

Piribebuy 1058, Asunción – Paraguay

Teléfono: (595-21) 452520/494140/496813

cadep@cadep.org.py

**www.cadep.org.py**

 @cadep\_py

 /cadep.org.py

**Diseño y diagramación:** Entre Paréntesis

**ISBN:** 978-99967-760-3-8

Asunción, mayo de 2015

**Departamento Central:** Regionalización y políticas para el desarrollo

**Autores**

**Coordinador académico:** Adrián Rodríguez Miranda (IECON)

**Investigadores principales:** Belén Servín (CADEP) y Pablo Galaso (IECON)

**Equipo de investigación**

**CADEP**

Lilian Meza

Julio Ramírez

**ID**

Blanca Aquino

Ana Rojas

Marcela Achinelli



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
<b>CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	6
LAS CAPACIDADES ENDÓGENAS DE LOS TERRITORIOS: CAPITAL HUMANO Y CAPITAL SOCIAL .....	7
LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA - PRODUCTIVA DEL TERRITORIO .....	8
LAS ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN URBANA .....	8
<b>CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA UTILIZADA</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 3. DEPARTAMENTO CENTRAL: INDICADORES RELACIONADOS CON LAS CAPACIDADES TERRITORIALES Y DESARROLLO PRODUCTIVO</b> .....	10
UNA VISIÓN GENERAL DEL CAPITAL HUMANO Y EL CAPITAL SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO CENTRAL .....	12
LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICO - PRODUCTIVA DEL TERRITORIO .....	12
LAS ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN URBANA .....	24
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS CUALITATIVO: LAS EMPRESAS Y LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES</b> .....	27
EMPRESAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS .....	28
PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS .....	31
<b>CAPÍTULO 5. CARACTERIZACIÓN REGIONAL DEL DEPTO. CENTRAL EN FUNCIÓN DE LAS CAPACIDADES DE DESARROLLO PRODUCTIVO</b> .....	38
REGIÓN AGROINDUSTRIAL Y EXTRACTIVA .....	40
REGIÓN AGRÍCOLA Y EXTRACTIVA .....	40
REGIÓN CON PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DIVERSIFICADA Y POLO INDUSTRIAL .....	41
REGIÓN METROPOLITANA ESPECIALIZADA EN SERVICIOS E INDUSTRIA .....	41
<b>CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO</b> .....	44
RECOMENDACIONES PARA ACTUAR SOBRE EL CAPITAL HUMANO: EMPRESARIOS, TRABAJADORES Y PRODUCTORES .....	44
RECOMENDACIONES PARA ACTUAR SOBRE EL CAPITAL SOCIAL Y LAS REDES .....	46
LAS POLÍTICAS DE APOYO AL DESARROLLO EMPRESARIAL Y A LOS PRODUCTORES RURALES .....	46
POLÍTICAS DE DESARROLLO POR REGIONES .....	48
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	53
<b>ANEXOS</b> .....	55



# PRESENTACIÓN

El estudio tiene por finalidad elaborar una guía de desarrollo productivo y competitivo del departamento Central del Paraguay y sus distritos, con énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas y en la generación de empleo. Se buscó determinar cuáles son los factores que obstaculizan o favorecen las capacidades de desarrollo departamental y distrital, que sirvan de insumo para planificar y establecer lineamientos estratégicos de políticas para el desarrollo.

El trabajo ha sido llevado adelante de manera conjunta entre el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP, el Instituto Desarrollo – ID y el Instituto de Economía - IECON de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) de la Universidad de la República – UDELAR (Uruguay). El IECON posee una amplia experiencia y capacidades metodológicas para realizar investigación a nivel de gobiernos departamentales y en la incidencia de políticas públicas.

Esta investigación se realizó en el marco del Proyecto **Mejorando Competencias para la Incidencia en Políticas Públicas**, en su segundo componente denominado La calidad de la Investigación, con el apoyo de la Iniciativa Think Tank, administrado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - IDRC (por sus siglas en inglés) - de Canadá.

El diseño de la metodología aplicada fue realizado por el IECON; el análisis del componente económico y de redes fue realizado por el CADEP, quedando a cargo del ID el análisis del componente del capital humano y social. El IECON acompañó a los investigadores de CADEP e ID en el todo proceso de investigación para la elaboración de indicadores de desarrollo departamental, los análisis estadísticos, el trabajo de campo y la elaboración del informe.

Como antecedente metodológico, se utilizó el estudio denominado Mapeo de Capacidades Territoriales y Desarrollo Productivo, que fuera realizado por el IECON para el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) del Uruguay, publicado en enero de 2014.

Se agradece la colaboración de la investigadora Natalia Acosta y de la asistente de investigación Azucena Rivarola del CADEP por sus aportes y colaboración para el desarrollo del proyecto.

El informe se divide de la siguiente manera: en la primera sección, se presenta el marco teórico sobre el desarrollo económico territorial y endógeno. En la segunda sección, la metodología utilizada para realizar el análisis. En la tercera sección se presenta los resultados de los indicadores obtenidos para el departamento Central, referente a la dimensión económica y productiva, al capital humano y social, y las redes organizacionales. En la cuarta sección, se resume el análisis cualitativo realizado a partir de entrevistas con empresas y productores de diferentes distritos del departamento. En la sección quinta, se propone una caracterización regional del departamento Central en función de las capacidades de desarrollo productivo. Por último, la sección sexta presenta las recomendaciones de políticas para el desarrollo productivo.

# MARCO CONCEPTUAL

1

El desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades, ciudades) refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que se explica desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (Rodríguez Miranda, 2010, 2013).

La interacción y sinergia que se produce en el territorio entre el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad empresarial local, la introducción y difusión de innovaciones, el rol de las economías de aglomeración urbana, así como el marco institucional donde todo esto ocurre, es lo que determina el proceso de acumulación y, en definitiva, lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico (Vázquez Barquero, 2005).

Por lo tanto, el desarrollo depende de la interacción y la forma de organización de los actores sociales y económicos que constituyen el territorio. Esto es lo que confiere endogeneidad al proceso. El término endógeno se refiere a la capacidad que tiene una sociedad y economía local/departamental de internalizar los impulsos externos de cambio (exógenos) en procesos que permitan y contribuyan con un proyecto colectivo propio de mejora del bienestar y calidad de vida de su población, a la vez que también pueda en alguna medida generar impulsos propios de cambio (Rodríguez Miranda, 2014).

El carácter endógeno del desarrollo local establece así un puente con la necesidad de tener un enfoque de desarrollo en términos de capacidades. Esto implica que más allá de medir la convergencia o divergencia en términos de variables objetivas de resultados, también importa el recorrido y las capacidades instaladas que quedan.

En este sentido, respecto a las políticas de desarrollo territorial que se identifican como exitosas es bueno diferenciar entre las que generan resultados y las que además generan capacidades locales para procesos endógenos que permitan mantener y/o alcanzar (actualmente o a futuro) esos resultados.

A los efectos de trabajar de acuerdo al marco teórico presentado, en este análisis se procederá a analizar las siguientes tres grandes dimensiones propuestas en IECON (2014) como indicadores de factores o fuerzas que explican, no por separado sino en interacción sinérgica, la ocurrencia o no de procesos de desarrollo territorial:

- El capital humano y el capital social.
- La organización económico-productiva del territorio (industria, servicios y agropecuario).
- Las economías de aglomeración urbana.

A continuación se describe brevemente cada una de estas dimensiones.

## **LAS CAPACIDADES ENDÓGENAS DE LOS TERRITORIOS: CAPITAL HUMANO Y CAPITAL SOCIAL**

La aproximación a las capacidades endógenas de los territorios se realizará a través del estudio de las condiciones de capital humano, capital social e institucional local.

El capital humano se vincula directamente con la capacidad de generar conocimiento y “saber hacer” en el territorio, lo que sin dudas tiene mucho que ver con las posibilidades que una región, un departamento, un distrito, una localidad o una ciudad, tienen para organizar exitosamente su producción y su economía.

Desde la perspectiva territorial, la idea de capital humano puede aproximar un determinado stock o acumulación de conocimiento formal e informal, así como determinado “saber hacer” local, que constituyen activos intangibles que no se someten a rendimientos decrecientes al aumentar su stock o acumulación (Lucas, 1988). Esto también se relaciona con la capacidad de innovación en un territorio, lo cual afecta las posibilidades de organización de la producción y, por ende, las posibilidades de desarrollo territorial (Aydalot, 1986; Méndez, 2000).

A su vez, las capacidades humanas se conjugan en el territorio no sólo a partir de activos materiales sino fundamentalmente a través de activos relacionales que conforman el capital social local (Storper, 1988). El capital social reside en las relaciones entre los actores económicos y sociales (Galaso, 2011). Esto es lo que permite (o inhibe si es débil) el desarrollo del potencial individual de forma tal que el territorio pasa a ser mucho más que la suma de sus habitantes, con capacidad de articular intereses colectivos, resolver los conflictos en forma positiva y definir objetivos comunes que puedan plasmarse en un proyecto de desarrollo “por y para” el territorio (Rodríguez Miranda y Troncoso, 2014).

Las instituciones se pueden ver como las “reglas de juego” (North, 1993; Williamson, 1993) que se establecen en el territorio. Si estas instituciones favorecen la cooperación (o no), la generación de una malla densa de relaciones formales e informales, si esas relaciones se estructuran en forma de red o en forma vertical, estará influyendo significativamente en las posibles formas de organización de comunidad y economía local, lo que reflejará como resultado un determinado “sendero” de desarrollo para el territorio.

Por lo tanto, a mayor capacidad endógena de los territorios, que se podría aproximar por el hecho de que cuenten con mejor capital humano, social e institucional, será más probable que puedan generar una organización territorial que permita a los actores mayor capacidad de

incidencia en el proceso económico productivo y en su resultado, de forma tal que éste contribuya a la generación de riqueza y competitividad con el objetivo de un mayor nivel de vida de la población local.

## LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA – PRODUCTIVA DEL TERRITORIO

Muy vinculado a las capacidades endógenas de los territorios, la forma de organización de la producción es otro factor muy importante para explicar el desarrollo de un territorio.

Un enfoque territorial y endógeno de la organización de la producción pone especial énfasis en los sistemas de producción y redes de empresas locales como mecanismos a través de los cuales el proceso de crecimiento y cambio estructural tiene lugar en las economías locales (Vázquez Barquero, 2005).

Sin embargo, no se trata de acotar a una forma específica de organización espacial de la producción sino considerar ciertas características y condiciones que son deseables para promover procesos de desarrollo territorial. Estas características son (Vázquez Barquero, 2005; Rodríguez Miranda, 2006) **i)** la presencia de un sistema de empresas y emprendedores innovadores (en sentido amplio), **ii)** con un volumen suficiente de relaciones como para poder definirse a sí mismo como sistema, **iii)** con una cultura de cooperación (compatible a la vez con la competencia) que se manifieste a través de redes (formales o informales) de intercambio y apoyo mutuo tanto en lo productivo, como en lo comercial y lo tecnológico, y **iv)** una estrategia o proyecto común respaldado por instituciones locales que garanticen el clima de cooperación.

Estas características deseables pueden ocurrir bajo diferentes formas concretas de organización productiva. Es decir, puede ser un sistema de pequeñas y medianas empresas, un esquema de relaciones de grandes empresas con pequeñas y medianas, asumir una forma de cadena de valor (Gereffi, 2001), de sistema productivo local (Albuquerque, 2006; Beccatini, 2006), cluster (Porter, 1988) o redes de empresas (Grabher, 1993). No hay una única vía para el desarrollo productivo, no hay recetas únicas.

Otro aspecto relevante en la forma de organizar una economía en el territorio es la capacidad de innovación con la que se cuenta y la que se pueda desarrollar. Para el surgimiento de un entorno innovador ayuda el contar con ciertas condiciones, como ser: **i)** condiciones favorables de recursos humanos, **ii)** tradición y cultura productiva, **iii)** presencia de centros de investigación y desarrollo, **iv)** buenas infraestructuras de servicios y **v)** la existencia de actores locales capaces de concretar las condiciones previas favorables, para lo que tienen que tener capacidad de intervención sobre el territorio (decisión), y de lograr acuerdos y consensos. Por lo tanto, la política de desarrollo productivo debería enfocarse en el desarrollo de esas capacidades, lo que implica que la misma política se piense y se implemente en coordinación con los actores y organizaciones del territorio.

## LAS ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN URBANA

Respecto a las economías de aglomeración urbana, siguiendo a Vázquez Barquero (2005), importa considerar: **i)** El rol de las ciudades (en tanto mercados) en la relación entre economías de escala en la firma y los costos de transporte; **ii)** Las economías pecuniarias relacionadas al tamaño de los mercados y **iii)** Las economías de urbanización.



Krugman (1991, 1995) en su modelo Centro-Periferia formaliza el problema que enfrenta la firma al tomar la decisión de localización en función de la relación entre economías de escala y costos de transporte. La firma toma en cuenta la mejor opción entre maximizar la obtención de economías de escala asumiendo mayores costos de transporte por localizar la producción en un solo lugar y abastecer desde allí a los mercados de destino, frente a la posibilidad de minimizar los costos de transporte renunciando a economías de escala al desconcentrar la producción en diferentes puntos de proximidad a los mercados.

En cuanto a las economías pecuniarias<sup>1</sup>, las aglomeraciones urbanas atraen actividades económicas, trabajadores y consumidores, agrandando el tamaño del mercado y las opciones de productos y servicios. Desde el momento en que los consumidores presentan en su función de utilidad una preferencia por la variedad (Fujita, 1992), entonces más consumidores se verán atraídos por las ciudades, y cuanto más grandes sean, generando mayores economías pecuniarias que reforzarán la capacidad de atracción de esas aglomeraciones urbanas.

Por otra parte, las economías de urbanización refieren a aspectos más generales vinculados a las ventajas que las empresas tienen al localizarse en ciudades grandes, en relación con ciudades menores o con el medio rural. Por ejemplo, un mejor y más barato acceso a infraestructuras de servicios (como energía, agua, comunicaciones, rutas, aeropuertos y puertos), acceso a servicios estratégicos y/o un mercado de trabajo con una mayor oferta y mejor calificación (Keilbach, 2000).

<sup>1</sup> Ventajas de tipo monetario o financiero y que operan a través del mercado (precios).

# METODOLOGÍA UTILIZADA

## 2

En el estudio se utiliza una metodología mixta, se recurre a un análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

En el análisis cuantitativo se procedió a la construcción de una serie de indicadores en cada una de las tres grandes dimensiones consideradas, como sigue:

- **Capital humano:** 1) asistencia escolar, 2) años de educación promedio, 3) población con formación terciaria y técnica y 4) promedio de años de estudio de la población joven ocupada.
- **Capital social y redes:** 1) organización gremial y sindicatos, 2) infraestructura de cultura, deporte y esparcimiento, y 3) medios de comunicación radial. El capital social también fue medido a través del análisis de indicadores de redes de organizaciones del territorio.
- **Condiciones económicas y productivas:** 1) indicadores de empleo juvenil y género, 2) iniciativa privada y capacidad empresarial, 3) presencia de efecto especialización sectorial, 4) presencia de economías de diversificación sectorial / aglomeración, 5) peso de la industria en la economía departamental y 6) presencia de grandes empresas.
- **Economías de aglomeración urbana:** 1) densidad de la red vial, 2) densidad poblacional, 3) grandes urbanizaciones y 4) ciudades intermedias.

Esto permitió comprender cuáles son las capacidades internas que existen en el territorio en términos de capital humano, capital social y redes; cómo se organiza económica y productivamente el departamento Central en general y cada uno de sus distritos y cuáles son las condiciones de economías de aglomeración urbana e infraestructuras.

Para la construcción de los indicadores se utilizaron datos de fuentes secundarias provenientes del Censo Económico Nacional – CEN (2011), las Encuestas Permanentes de Hogares (2011 – 2014) y registros administrativos de la Dirección General de Estadísticas, Encuesta y Censo – DGEEC, el Censo Agropecuario – CAN (2008) del Ministerio de Agricultura y Ganadería, entre otros.

En el análisis cualitativo se realizó un trabajo de campo, mediante la aplicación de entrevistas semi-estructuradas dirigidas a diferentes tipos de actores: empresas, productores, hacedores de política y organizaciones empresariales.

Finalmente, y a fin de contar con un diagnóstico complementario de los vínculos inter-organizacionales y del capital social del departamento Central, se llevó a cabo un análisis de redes sociales. Para ello, fueron entrevistadas las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las instituciones de gobierno, las asociaciones empresariales y otros actores relevantes para el desarrollo del territorio. Estos datos fueron posteriormente utilizados para el cálculo de los diversos indicadores de redes.

De esta forma, se cuenta con tres tipos de análisis sobre las oportunidades y restricciones para generar desarrollos productivos sectoriales en el departamento Central y sus distritos: uno de carácter cuantitativo, otro de carácter cualitativo y por último un análisis de redes. La combinación de estos tres tipos de análisis, permite obtener el máximo provecho del material disponible, así como articular e interpretar los resultados de los indicadores.

# DEPARTAMENTO CENTRAL: INDICADORES RELACIONADOS CON LAS CAPACIDADES TERRITORIALES Y DESARROLLO PRODUCTIVO

# 3

A continuación se presentan el análisis y los resultados obtenidos de los indicadores de las capacidades endógenas para el desarrollo local y las condiciones económicas - productivas para el departamento Central.

## **UNA VISIÓN GENERAL DEL CAPITAL HUMANO Y EL CAPITAL SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO CENTRAL**

### **a. El capital humano**

El capital humano se relaciona directamente con la capacidad de generar conocimiento, especialmente en lo relacionado con el “saber hacer”, lo que de alguna forma determina las capacidades de un territorio. Por ello, es un factor muy importante en el proceso de desarrollo. Desde la perspectiva macro, las teorías del crecimiento endógeno plantean que los conocimientos científico y técnico son el factor de producción fundamental, ya que generan externalidades positivas sobre los factores capital y trabajo, permitiendo que existan rendimientos no decrecientes (IECON, 2014).

Dada su gran relevancia, se analizan una serie de indicadores que permiten describir la situación del capital humano en el departamento Central en comparación con el conjunto de Paraguay. Los indicadores empleados, su método de cálculo y los resultados se presentan a continuación.

Lo primero que se observa en estos resultados es que el departamento Central presenta mejores cifras que el conjunto de Paraguay en cuatro de los seis indicadores analizados. Ello puede dar a entender que la situación del capital humano en este departamento es relativamente mejor que en la totalidad del país. No obstante, conviene revisar los resultados de cada indicador de forma separada:

- En la asistencia a la educación el departamento ofrece una situación desventajosa: el 59% de la población menor a 18 años se encuentra matriculada en una institución educativa en el departamento Central, mientras que en el país esta cifra es del 70%.

- Al considerar los años de estudios de las personas entre 25 años y más, el departamento Central en promedio aventaja al conjunto del país en un año de estudio.
- En cuanto a la escolarización (de 6-24 años) la situación es levemente superior, aunque muy similar al conjunto de Paraguay.
- Los dos indicadores de capital humano que hacen referencia a la formación técnica y terciaria (Khe1 y Khe2) muestran una clara ventaja del departamento Central. Ésta es la principal diferencia entre el capital humano del departamento y el del conjunto del país.
- Finalmente, el indicador que compara la formación de la población joven ocupada con el conjunto de la población ocupada (Khe3) revela una situación muy similar en el departamento y en el Paraguay. Esto implica que la población ocupada joven está mejor formada que el conjunto de los trabajadores, tanto en el departamento Central como en el país.

**TABLA 1: INDICADORES DE CAPITAL HUMANO**

INDICADOR	CÁLCULO	FUENTE	DPTO. CENTRAL	PARAGUAY	DPTO. CENTRAL / PARAGUAY
<b>AE<sup>2</sup></b>	Población menor a 18 años que asiste a un centro de enseñanza/ Población menor a 18 años.	MEC-DGPE-SIEC, 2012 y EPH, 2012.	58,87	69,79	0,84
<b>AEP</b>	Años esperados de instrucción /Años de educación promedio que tienen las personas de 25 años y más.	PNUD, 2013.	9,50	8,20	1,16
<b>AEI</b>	Suma de las tasas de escolarización por edad para la población de 6 a 24 años.	PNUD, 2013.	14,60	13,60	1,07
<b>Khe1</b>	Total de personas con formación terciaria <sup>3</sup> /Población total.	EPH, 2013.	86,06	72,67	1,18
<b>Khe2</b>	Población con formación técnica en el territorio /Población total.	EPH, 2013.	48,60	20,68	2,35
<b>Khe3</b>	Promedio de años de estudio de la población joven ocupada (15-24 años)/ Promedio de años de estudios de la población total ocupada mayor a 15 años.	EPH, 2013.	1,05	1,08	0,97

**Notas:** AE: asistencia escolar, datos de 2012. AEP: años de educación promedio, datos de 2011. AEI: años esperados de instrucción que una persona de 6 años puede esperar recibir si los patrones vigentes de las tasas de matriculación específicas por edad se mantuvieran inalterados, datos de 2011. Khe1: datos de 2013. Khe2: datos de 2013. Khe3: datos de 2013.

<sup>2</sup> Asistencia a la educación corresponde a los/as alumnos/as matriculados/as en educación básica y media.

<sup>3</sup> Se construye como el número de personas con formación de magisterio o profesorado, formación universitaria o terciaria no universitaria (Docentes, Militar y Policial) y post grados (Especialización, Maestría y Doctorado).

En conclusión, podemos afirmar que el departamento Central aventaja al conjunto del Paraguay en términos de su capital humano. No obstante, esta ventaja no se muestra concluyente en diferentes aspectos de la formación y capacidades de sus habitantes. Con excepción de la educación técnica y terciaria. En estos últimos aspectos existe claramente una ventaja para el departamento Central.

## **b. El capital social**

El capital social se puede entender como el agregado de recursos derivados de la existencia de una red de relaciones sociales (Bourdieu, 1986). Se trata, por tanto, de un conjunto de recursos inherentes a las relaciones entre actores sociales. Recursos que, entre otros impactos, impulsan la cooperación, generan confianza y facilitan el logro de objetivos comunes; por ello, resultan de gran importancia para el desarrollo de los territorios.

En un detallado y reciente trabajo sobre el capital social en Paraguay, Rodríguez, Peralta y Villalba (2014) señalan la existencia de importantes disparidades territoriales en el capital social del país: territorios con niveles elevados de capital social parecen convivir junto con regiones carenciadas del mismo.

A continuación se ofrece un análisis del capital social en el departamento Central, se presentan indicadores para dicho departamento y se comparan con el conjunto de Paraguay. Estos indicadores analizan la implicación y participación en diferentes aspectos de la vida social y económica así como algunas infraestructuras y recursos que pueden potenciar las redes de relaciones características del capital social. Este análisis se completa con el estudio del deterioro del capital social a través de indicadores que hacen referencia a comportamientos con incidencia negativa en el bienestar social.

Hay que señalar que la falta de información para elaborar indicadores más complejos de capital social es un problema importante y un desafío a futuro para trabajar como país en la elaboración de información pertinente a tal fin. De momento, con los indicadores que se presenta se busca al menos tener una aproximación parcial al fenómeno.

En líneas generales, se observa que el departamento Central presenta mejores resultados que el conjunto de Paraguay en sus indicadores de capital social. Esto es así en cuatro de los cinco indicadores empleados. A continuación se analiza por separado las dimensiones del capital social explicadas por estos indicadores:

- La presencia de gremios en relación a la población de trabajadores es muy similar en el departamento Central y el conjunto de Paraguay. Sin embargo, el indicador de sindicatos revela una mayor implicación de los trabajadores del departamento Central, quienes prácticamente doblan en porcentaje la participación sindical del promedio de trabajadores del país. De todas formas, el porcentaje de trabajadores que pertenecen a sindicatos es muy baja en cualquier caso.
- Se da una situación similar en el indicador de las organizaciones de la sociedad civil, que refleja con claridad una mayor presencia de este tipo de organizaciones en el departamento Central.

- En el caso de las infraestructuras de cultura, deporte y esparcimiento, el departamento presenta una situación relativamente rezagada en comparación con el promedio del país. Situación que se revierte para el caso de las radioemisoras, donde el departamento muestra un resultado claramente superior.

**TABLA 2: INDICADORES DE CAPITAL SOCIAL**

INDICADOR	CÁLCULO	FUENTE	DPTO. CENTRAL	PARAGUAY	DPTO. CENTRAL / PARAGUAY
<b>GRE</b>	Número de gremios / número de individuos que se desempeñan como empleadores o trabajadores por cuenta propia (cada 100.000 habitantes).	UIP, 2009; EPH, 2009.	9,78	9,27	1,05
<b>SIN</b>	Número de individuos sindicados / número de trabajadores ocupados (en %).	EPH, 2013.	5,86	3,37	1,74
<b>OSC</b>	Número de OSC / Población total (cada 100.000 habitantes).	CIRD, 2014; Proyecciones de Población, DGEEC, 2014.	9,01	5,83	1,55
<b>INFRA</b>	Número de infraestructuras de cultura, deporte y esparcimiento / población total (cada 100.000 habitantes) <sup>4</sup> .	SICPY, 2012; EPH, 2012.	6,71	18,42	0,36
<b>RAD</b>	Número de radioemisoras FM, AM y Comunitarias / superficie en km <sup>2</sup> (cada 1.000 km <sup>2</sup> )	CONATEL, 2014; Compendio estadístico 2012, DGEEC.	21,91	1,41	15,50

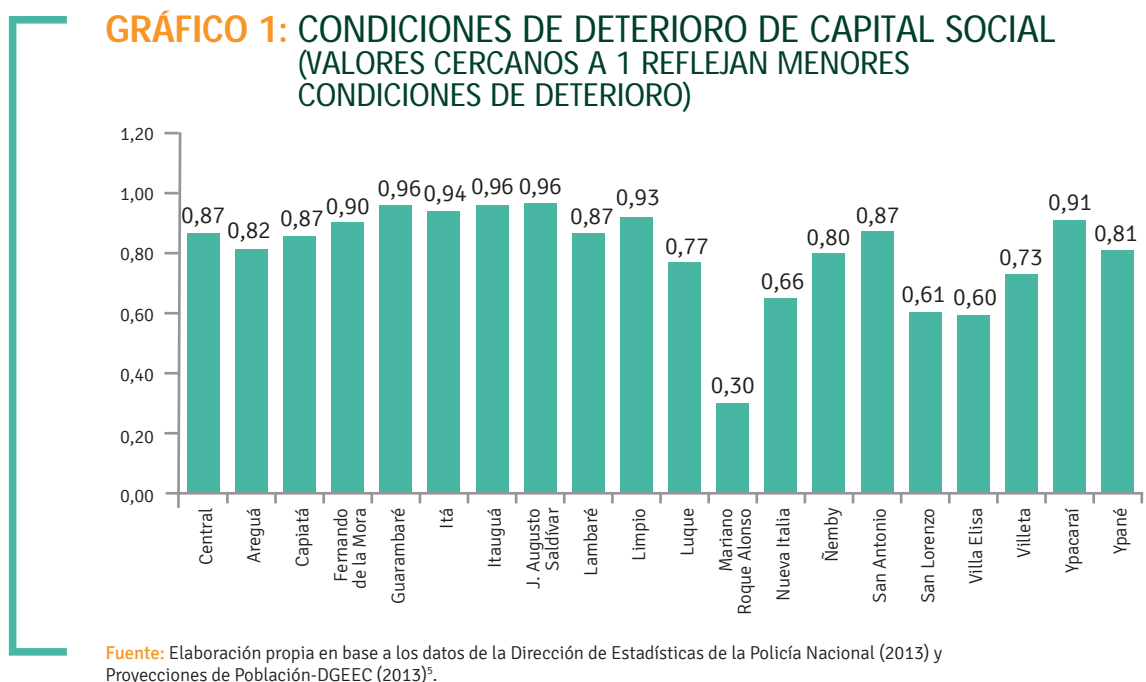
Con el fin de estudiar el capital social de forma diferenciada entre los 19 distritos del departamento Central, se analizaron datos disponibles que permiten elaborar un indicador de deterioro del capital social. En él se recogen datos de robos, suicidios y homicidios, los cuales reflejan situaciones que resultan perjudiciales para el capital social de los territorios. El indicador se construye como un promedio de los índices de robos, suicidios y homicidios por habitante, pero con una transformación para poder leerlos a escala positiva.

<sup>4</sup> Comprende: archivo, bibliotecas, salas de cine, salas de teatro, museos, galerías de arte, librerías y centros culturales. Infraestructura Cultural del Sistema Nacional de Información Cultural del Paraguay (SICPY), plataforma de información dependiente de la Secretaría Nacional de Cultura, publicada y difundida a través de <http://www.sicpy.gov.py>

En efecto, los indicadores de robos, homicidios y suicidios se construyen como:  $1 - (\text{valor del distrito} / \text{valor máximo entre los 19 distritos})$ . Por lo tanto, cuando el indicador se acerca al valor 1 el distrito muestra bajas condiciones de deterioro, es decir, menores tasas relativas de robos, homicidios y suicidios, y se acerca a 0 cuando sus condiciones de deterioro son mayores. De hecho el valor 0 implica que ese distrito es el que tiene mayor valor del índice de robos, homicidios o suicidios, según sea el caso.

El Gráfico 1 presenta los resultados generales para el departamento y los particulares para sus 19 distritos en 2013.

Como se puede observar, los distritos de Guarambaré, Itauguá, J. A. Saldívar, Itá e Yparacaré están mejor posicionados que el resto de los distritos, es decir, reflejan un menor deterioro de capital social medido por este indicador, con valores superiores a 0,9 (muy cercanos a 1). En el otro extremo, los distritos que presentan mayores condiciones para el deterioro del capital social son Mariano Roque Alonso con un valor de 0,3 y Villa Elisa, San Lorenzo y Nueva Italia, con valores inferiores a 0,7.



### c. El capital social medido a través de las redes de organizaciones del territorio

Con el fin de analizar con más detalle el capital social del departamento Central, se aplicó la metodología del análisis de redes sociales, con datos recabados de entrevistas a organizaciones con incidencia directa en el territorio. Esta metodología permite estudiar en profundidad el entramado de relaciones sociales características del capital social (para más detalle en aspectos teóricos y metodológicos sobre el análisis de redes, ver Jackson 2008 o Easley y Kleinberg 2010).

<sup>5</sup> Los datos son únicamente para el departamento Central.



En particular, se emplea esta metodología para dar respuesta a dos tipos de preguntas:

- 1) ¿Cómo es la dinámica de interacción entre las organizaciones que operan en el departamento Central? ¿Con qué propósito interactúan unas con otras?
- 2) ¿Qué organizaciones son las principales articuladoras del capital social en el departamento? ¿De qué tipo son estos actores?

Las redes objeto de estudio tienen dos elementos básicos: nodos y vínculos. Los nodos son las principales organizaciones vinculadas al desarrollo del departamento y los vínculos se refieren a las relaciones establecidas entre dichas organizaciones.

Entre los meses de setiembre y octubre de 2014, se realizaron entrevistas a 39 organizaciones e instituciones públicas y privadas. Estas organizaciones fueron seleccionadas teniendo en cuenta su importancia en el desarrollo del departamento Central. Así, se incluyeron a organizaciones vinculadas al desarrollo productivo y social, al marco institucional y a la sociedad civil del mencionado departamento.

La intención principal de las entrevistas fue la de relevar información acerca de los tipos de vínculos o interacciones que estas organizaciones mantienen entre sí. Se distinguen cinco tipos de vínculos: **1)** establecimiento de proyectos conjuntos<sup>6</sup>, **2)** solicitud de información<sup>7</sup>, **3)** cesión y uso de infraestructuras<sup>8</sup>, **4)** conflictos<sup>8</sup> y **5)** visión sobre los actores relevantes para el desarrollo departamental<sup>10</sup>. Estos cinco tipos de vínculos dieron lugar a cinco redes diferentes que, en adelante, denominaremos: **red de proyectos, red de información, red de infraestructuras, red de conflictos y red de relevancia.**

Tras las entrevistas, se obtuvo un listado de 254 organizaciones mencionadas. Algunas de ellas no tienen incidencia relevante en el territorio y sus vínculos en ocasiones resultan marginales o refieren a cuestiones no significativas para el objeto de este estudio. Por ello, se llevó a cabo una minuciosa selección de las organizaciones para incluir en el análisis de las redes de acuerdo con dos criterios:

- 1) **Relevancia:** fueron seleccionadas aquellas organizaciones que cumplen un rol significativo en el desarrollo del departamento Central.
- 2) **Interacción:** se seleccionaron a las organizaciones que han sido nombradas por dos o más actores entrevistados.

De esta forma, resultaron seleccionadas un total de 62 organizaciones. Sumando estas 62 a las 39 entrevistadas, el universo de organizaciones analizadas alcanzó un número de 101. Es

<sup>6</sup> Se refiere a proyectos que las organizaciones desarrollan de manera conjunta en diversas áreas como ser: educación, salud, trabajo, recreación, vivienda, género, ambiente, u otros.

<sup>7</sup> Se refiere a quienes recurren las organizaciones cuando quieren informarse o realizar una consulta para su trabajo.

<sup>8</sup> Se refiere a si las organizaciones utilizan las infraestructuras o equipamientos de otras organizaciones (local e instalaciones, transporte, equipamientos, u otros).

<sup>9</sup> Se refiere a con qué organizaciones han habido problemas o dificultades, ya sean por recursos, ámbito de competencia, político, personal, comunicación, u otros.

<sup>10</sup> Se refiere a quiénes son las instituciones u organismos públicos y /o privados más influyentes para el logro de los objetivos de las diferentes organizaciones.

decir, las redes estudiadas cuentan con 101 nodos. Posteriormente, se procedió a clasificar a las organizaciones según los siguientes criterios:

- 1) **Alcance Geográfico:** se distingue entre organizaciones que tienen alcance local/regional, nacional/internacional con presencia física en el departamento Central o nacional/internacional sin presencia física en el departamento.
- 2) **Naturaleza y actividades que desarrollan:** se caracterizaron las organizaciones según sean de tipo social, económico, público o educativo y/o investigación.

### ***Una visión general de las redes en el territorio: la dinámica de interacción entre organizaciones***

Como punto inicial del análisis, se trata de comprender cómo interactúan las organizaciones que operan en el departamento Central, cuáles son los tipos de vínculos más frecuentes entre ellas y cómo se distribuyen y se organizan entre los diferentes nodos/actores. Para ello, se emplean propiedades estructurales de las redes, tales como: grado medio, densidad, distancia media, diámetro y coeficiente de agrupamiento (para un mayor detalle sobre los indicadores empleados y los resultados obtenidos ver Anexo 1).

Se comprobó que existe una mayor interacción entre las organizaciones cuando se trata de concretar proyectos (ver Grafo de la Red de Proyectos en Anexo 1) o consultar informaciones entre ellas. Estas redes son las que cuentan con más actores/nodos conectados entre sí y por lo tanto, con menos actores aislados.

Se constata también que los vínculos de solicitud de información tienden a formar grupos de organizaciones altamente relacionadas entre sí. Estas agrupaciones de nodos/actores facilitan la difusión y el contraste de la información que se difunde a través de dichas interacciones.

Finalmente, se analizó la propensión de las organizaciones a interactuar con otras de igual o distinta naturaleza. Para ello, se consideraron las caracterizaciones de los actores según los criterios de alcance geográfico y de actividad/naturaleza. Con esta información se calcularon indicadores de homofilia (para una explicación de estos indicadores ver Anexo 1).

Los resultados reflejan que las organizaciones que operan en el departamento tienden a vincularse con actores de distinta naturaleza de actividad. Esto implica una gran presencia de relaciones entre, por ejemplo, instituciones públicas y entidades privadas, o entre organizaciones económicas y actores de la sociedad civil. No obstante, se observa que las organizaciones nacionales/internacionales sin presencia física en el territorio muestran una escasa propensión a relacionarse con otras de distintos entornos geográficos. Es decir, los actores de este tipo interactúan muy poco con organizaciones locales o regionales.

### ***Principales actores articuladores del capital social en el territorio***

Con el fin de identificar qué tipo de organizaciones son las más relevantes en la articulación del capital social del departamento Central, se calcularon dos indicadores de red que señalan la posición de cada nodo/actor en relación con el resto de la red. En particular, se calculan los algoritmos de centro-periferia y de puntos de corte.

El análisis centro-periferia permite diferenciar entre actores centrales, es decir, los más activos vinculándose con el resto, y actores periféricos, que interactúan muy poco con las organizaciones del territorio. En cuanto al indicador de puntos de corte, éste identifica los actores/nodos que se vinculan con grupos separados de organizaciones, es decir, señala las organizaciones que ejercen como intermediarios y mantienen cohesionada la red de relaciones en el territorio.

Los resultados permiten extraer cuatro conclusiones relevantes para el departamento Central (más detalle ver Anexo 2):

- Las organizaciones locales/regionales desempeñan un papel poco importante como articuladores del capital social. Este tipo de organizaciones no ocupan lugares centrales en las redes y tampoco actúan de forma significativa como intermediarios (puntos de corte).
- El caso contrario es el de las organizaciones nacionales/internacionales sin presencia física en el departamento Central. Este tipo de actores resultan indispensables para la articulación del capital social en el territorio. Se observa que ocupan posiciones centrales en casi todas las redes y, especialmente, resultan importantes para mantener la cohesión entre las organizaciones.
- Por otro lado, se pudo constatar que las instituciones públicas resultan indispensables en lo que respecta a la articulación de proyectos conjuntos en el departamento, mientras que las organizaciones educativas o de investigación desempeñan un papel central en la red de información.
- Finalmente, se observa que las organizaciones sociales resultan actores de gran relevancia para mantener cohesionadas las redes de organizaciones en el departamento Central.

## LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICO-PRODUCTIVA DEL TERRITORIO

Para analizar las condiciones económicas y productivas del departamento fueron construidos una serie de indicadores que se describen a continuación:

- **Diversificación productiva:** utilizando como indicador a la inversa del índice de Herfindal<sup>11</sup> se puede comprobar que el departamento Central muestra una economía diversificada, siendo 8 las actividades principales que explican el empleo departamental. Una situación similar se plantea a nivel país.
- **Industria:** la participación de la industria en el empleo es del 27%, porcentaje superior al promedio nacional (19%). Es uno de los departamentos con mayor grado relativo de industrialización, acompañado por las actividades de comercio y servicios, que son los que tienen mayor peso en su economía.
- **Grandes Unidades Económicas - GUE:** las grandes unidades económicas representan el 2% del total de las unidades económicas existentes en el departamento, porcentaje que se encuentra por debajo del registrado a nivel nacional. Por lo tanto, respecto a la media nacional, se trata de una economía más especializada en micro, pequeñas y medianas

<sup>11</sup>  $IH1_j = \sum_{i=1}^{n=x} \left( \frac{PO_{ij}}{PO_j} \right)^2$ . Donde  $IH1_j = IH$  con la variable personal ocupado en el territorio  $j$ ;  $PO_{ij}$  = personal ocupado en el sector  $i$  en el territorio  $j$ ,  $PO_j$  = personal ocupado en el territorio  $j$   
 $n = 1, \dots, x$  sectores.

unidades económicas. De todas formas, también hay presencia de grandes unidades económicas en diversos sectores.

- **Desempleo:** la tasa de desempleo es del 6,1%, que afecta mayoritariamente a la población joven 12,4% y, específicamente, a las mujeres 15,3%. Estos porcentajes son relativamente superiores al que registran las mismas a nivel país. A ello, se debe sumar un alto grado de informalidad y de subocupación, que son características estructurales presentes en el mercado laboral paraguayo.

La mayor parte del empleo del departamento es absorbido por las actividades del sector privado, siendo baja la participación que tiene el sector público. El porcentaje de trabajadores por cuenta propia que a la vez integran el quintil más alto de ingresos del departamento es similar al porcentaje que se registra a nivel país. Esto significa que el trabajo por cuenta propia es un medio alternativo para acceder a ingresos relativos altos.

**TABLA 3: INDICADORES DE CAPACIDADES ECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS: INDUSTRIAS Y SERVICIOS**

INDICADOR	DEPARTAMENTO CENTRAL	PAÍS
Diversificación sectorial (IH)	8,5	7,9
Peso de la industria en el empleo (Ind)	27%	19%
Peso de las grandes empresas (GE)	2%	3%
Capacidad de generación de empleo privado (ICE1) (máximo valor teórico 1) <sup>12</sup>	0,85	0,89
Emprendedurismo cuentapropista (ICE2) <sup>13</sup>	4,3	4,7
Tasa de desempleo	6,1%	5,0%
Tasa de desempleo juvenil	12,4%	10,5%
Tasa de desempleo juvenil - hombres	10,3%	8,8%
Tasa de desempleo juvenil - mujeres	15,3%	12,9%
Tasa de subocupación	18%	19%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Censo Económico Nacional, 2011 y de la Encuesta Permanente de Hogares, 2013.

<sup>12</sup>  $ICE_{1aj} = 1 - \frac{PO_{Pubj}}{PO_j}$ , donde  $PO_{Pubj}$  = población ocupada en el sector público en el departamento Central / País y  $PO_j$  = total de ocupados en el departamento Central / País.

<sup>13</sup>  $ICE_{2j} = \left( \frac{PO_{cpj}^*}{PO_{cpj}} \right) * \left( \frac{PO_{cpj}}{PO_j} \right) = \left( \frac{PO_{cpj}^*}{PO_j} \right)$ , donde  $PO_{cpj}^*$  = población ocupada como cuentapropista con un ingreso laboral mayor que el 80% de los trabajadores del departamento Central / País;  $PO_{cpj}$  = total de población ocupada como cuentapropista en el departamento Central / País y  $PO_j$  = población ocupada en el departamento Central / País.

- **Especializaciones relativas:** utilizando como indicadores a los coeficientes de especialización<sup>14</sup> se observa que existe alta y media especialización en actividades productivas principalmente industriales. Éstas se relacionan con las actividades agroindustriales y extractivas (cuero y productos conexos, textil-confecciones, muebles, alimentos, minerales no metálicos, madera y productos de la madera) y de manufacturas no agrícolas relativamente más complejas (plásticos y caucho, maquinarias y equipos eléctricos, químicos, farmacéuticos, metalúrgicas, maquinarias y equipos). A esto se suman las actividades de servicios, más específicamente las de transporte y almacenamiento.

Se observa también una especialización relativa menor pero similar al promedio nacional en otras actividades como el comercio al por menor, la construcción, los servicios de alojamiento-restaurantes-esparcimientos y la enseñanza.

El empleo generado por cada una de estas actividades tiene un importante peso a nivel nacional en esas actividades específicas.

<sup>14</sup>  $CE1_{ij} = \frac{PO_{ij}}{PO_i} / \frac{PO_j}{PO}$ . Donde  $PO_{ij}$  = personal ocupado en el sector i en el departamento j,  $PO_j$  = cantidad total de personal ocupado en el departamento;  $PO_i$  = personal ocupado en el sector i en el país y  $PO$  = cantidad total de personal ocupado en el país.

$CE2_{ij} = \frac{PO_{ij}}{PO_i}$ . Donde  $CE2_{ij}$  = importancia del departamento j en la generación de empleo en el sector i.

**TABLA 4: INDICADORES DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA RELATIVA: INDUSTRIA Y SERVICIOS**

PRINCIPALES SECTORES DE ESPECIALIZACIÓN	CE1 (especialización relativa al promedio del país; el valor 1 significa que es igual a la media país)	CE2 (participación en %, en el empleo total sectorial del país)
Fabricación de productos de plásticos y caucho	2,8	77%
Maquinarias y equipos eléctricos	2,4	67%
Fabricación de sustancias y productos químicos	2,1	59%
Elaboración de bebidas	2,1	58%
Cuero y productos conexos	1,8	49%
Fabricación de muebles	1,7	47%
Textil y confecciones	1,6	44%
Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos	1,6	44%
Otras industrias	1,5	42%
Otros servicios	1,5	27%
Industrias metalúrgicas, maquinarias y equipos y sus reparaciones	1,5	42%
Explotación de minas y canteras	1,5	41%
Fabricación de productos de minerales no metálicos	1,4	39%
Industrias alimenticias	1,3	37%
Transporte y almacenamiento	1,3	36%
Madera y productos de la madera	1,2	34%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del CEN, 2011.

**Notas:**

- Un valor de CE1 = 1 significa que no hay diferencia en especialización en el sector i respecto al promedio departamental, si es menor que 1 es menos especializado y si es mayor que 1 es más especializado en ese sector i. Se define la siguiente escala: menor que 0,9 es poco especializado; entre 0,9 y 1,1 el sector i muestra un peso similar en el departamento j que en el país; entre 1,1 y 2 es una media-alta especialización relativa; y mayor que 2 significa una alta especialización relativa.
- Un valor de CE2 igual o superior al 6% significa que el peso que tiene el sector en materia de empleo en el contexto nacional es relevante (si un sector se distribuyera en forma equivalente entre los 17 departamentos, cada departamento pesaría 6%).

- **Productores agrícolas:** La estructura productiva agrícola se caracteriza por la ausencia de grandes productores. Los pequeños representan el 97% del total de productores del departamento, mientras que el 3% restante son medianos productores. Una similar situación se produce a nivel país.

**TABLA 5: INDICADORES DE CAPACIDADES ECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS: AGRICULTURA**

INDICADOR	DEPARTAMENTO CENTRAL	PAÍS
Participación de los pequeños productores	97%	85%
Sector Agrícola: diversificación sectorial (IH)	5,7	2,6

Fuente: Elaboración propia con datos del CAN, 2008.

- **Diversificación y especialización agrícola:** se observa una estructura productiva altamente diversificada con ventajas de especialización relativa en los rubros de verduras y hortalizas, caña de azúcar para industria y forraje, poroto, frutas, mandioca y arroz. Sin embargo, solo en el rubro de las verduras y hortalizas el departamento tiene una importancia mayor a nivel nacional por la cantidad de superficie cultivada en ese rubro específico.

**TABLA 6: INDICADORES DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA RELATIVA: INDUSTRIA Y SERVICIOS**

PRINCIPALES SECTORES DE ESPECIALIZACIÓN	CE1 (especialización relativa al promedio del país; el valor 1 significa que es igual a la media país)	CE2 (participación en la superficie de cultivo sectorial del país)
Verduras y Hortalizas	43,9	9%
Caña de azúcar para industria	17,5	4%
Caña de azúcar para forraje	11,6	2%
Poroto (con cáscara)	5,1	1%
Frutas	4,2	1%
Mandioca	3,6	1%
Arroz	3,0	1%

Fuente: Elaboración propia con datos del CAN, 2008.

**Notas:**

- Un valor de CE1 = 1 significa que no hay diferencia en especialización en el sector i respecto al promedio departamental, si es menor que 1 es menos especializado y si es mayor que 1 es más especializado en ese sector i. Se define la siguiente escala: menor que 0,9 es poco especializado; entre 0,9 y 1,1 el sector i muestra un peso similar en el departamento j que en el país; entre 1,1 y 2 es una media-alta especialización relativa; y mayor que 2 significa una alta especialización relativa.
- Un valor de CE2 = o superior al 6% significa que el peso que tiene el sector en materia de superficie de cultivo en el contexto departamental es relevante (si un sector se distribuyera en forma equivalente entre los 17 departamentos, cada departamento pesaría 6%).

En resumen, se trata de un departamento con actividades dinámicas y con un entorno favorable para el desarrollo de relacionamientos productivos locales y con poder de transformación de la realidad económica local.

## LAS ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN URBANA

Para calcular las condiciones de aglomeraciones urbanas e infraestructuras fueron construidos los siguientes indicadores:

- **Infraestructura vial:** el departamento muestra la mayor densidad de red vial terrestre a nivel país, 1 km de red vial por km<sup>2</sup>. Al considerar la cobertura de calidad superior de la red, el departamento aparece nuevamente en primer lugar, siendo la cobertura del 32% del total de su red vial.

**TABLA 7: DENSIDAD DE RED VIAL TERRESTRE**  
SE MUESTRA UN ÍNDICE QUE TOMA VALOR 1 PARA EL DEPARTAMENTO QUE MUESTRA EL MAYOR VALOR DEL INDICADOR (EN AMBOS CASOS SOBRESALE EL DEPARTAMENTO CENTRAL)

a) Total

b) Con cobertura de calidad superior

POSICIÓN	DEPART.	INFRAJ.	POSICIÓN	DEPART.	INFRAJ.
1	Central	1,00	1	Central	1,00
2	Guairá	0,90	2	Cordillera	0,39
3	Cordillera	0,75	3	Guairá	0,28
4	Caaguazú	0,66	4	Paraguarí	0,20
5	Itapúa	0,66	5	Itapúa	0,18
6	Caazapá	0,53	6	Caaguazú	0,16
7	Paraguarí	0,51	7	San Pedro	0,14
8	San Pedro	0,51	8	Misiones	0,14
9	Alto Paraná	0,44	9	Alto Paraná	0,14
10	Canindeyú	0,40	10	Canindeyú	0,10
11	Misiones	0,35	11	Concepción	0,07
12	Concepción	0,31	12	Presidente Hayes	0,04
13	Ñeembucú	0,27	13	Neembucú	0,03
14	Amambay	0,24	14	Amambay	0,02
15	Presidente Hayes	0,10	15	Boquerón	0,02
16	Boquerón	0,08	16	Caazapá	0,02
17	Alto Paraguay	0,05	17	Alto Paraguay	0,00

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), 2014.

- **Densidad Poblacional:** el departamento se caracteriza por concentrar la mayor cantidad de población en el país (sin contar Asunción), 2.374.168 habitantes (33% de la población nacional) y tener la menor superficie territorial a nivel país, 2.465 km<sup>2</sup> (la superficie a nivel país es de 406.752 km<sup>2</sup>). Este contraste convierte al departamento en uno de los de mayor nivel de densidad poblacional, siendo éste de 963,2 habitantes por Km<sup>2</sup>. Solo es superado solo por la ciudad de Asunción, que cuenta con una densidad poblacional de 4.383,9 habitantes por Km<sup>2</sup>.



De los 19 distritos que forman parte del departamento, Fernando de la Mora tiene la mayor densidad poblacional, siendo este de 9.620,8 habitantes por Km<sup>2</sup>. Esto se debe a que este distrito es prácticamente una extensión de la capital del país (Asunción). Le siguen en orden de importancia Lambaré, San Lorenzo, Villa Elisa y Ñemby.

**TABLA 8: DENSIDAD POBLACIONAL (DEN: HABITANTES POR KM<sup>2</sup>)**

POSICIÓN	DEPART.	DEN.	POSICIÓN	DEPART.	DEN.
1	Asunción	4.383,9	1	Fernando de la Mora	9.620,8
2	Central	963,2	2	Lambaré	7.804,6
3	Cordillera	58,4	3	San Lorenzo	6.259,4
4	Alto Paraná	54,9	4	Villa Elisa	4.644,7
5	Guairá	51,7	5	Ñemby	4.262,0
6	Caaguazú	42,3	6	Capiatá	3.127,9
7	Itapúa	33,7	7	M. R. Alonso	2.449,9
8	Paraguarí	27,5	8	Luque	2.350,8
9	San Pedro	18,1	9	San Antonio	2.003,9
10	Caazapá	16,0	10	J. A. Saldívar	1.860,4
11	Canindeyú	13,9	11	Guarambaré	1.130,6
12	Misiones	12,6	12	Limpio	1.010,2
13	Concepción	10,5	13	Itauguá	954,3
14	Amambay	9,7	14	Ypané	849,5
15	Ñeembucú	6,9	15	Areguá	792,6
16	Presidente Hayes	1,5	16	Itá	547,4
17	Boquerón	0,7	17	Ypacaraí	364,7
18	Alto Paraguay	0,1	18	Villeta	51,3
			19	Nueva Italia	48,8

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), 2014.

- **Grandes Urbanizaciones:** en todo el país solamente existen 16 urbanizaciones que pueden ser calificados como grandes urbanizaciones<sup>15</sup>. Diez de estas grandes urbanizaciones están ubicadas en el departamento Central. En orden de importancia se destacan: Luque, San Lorenzo, Capiatá, Lambaré y Fernando de la Mora.

Como se observa, más de la mitad de los distritos que forman parte del departamento se califican como las grandes urbanizaciones del país.

- **Ciudades Intermedias:** en todo el país existen 16 distritos que pueden ser calificados como ciudades intermedias<sup>16</sup>. A nivel nacional, nuevamente aparece el departamento Central en primer lugar, con la mayor cantidad de distritos en esta categoría (6). En orden de importancia, se destacan los siguientes: Villa Elisa, Areguá, J. A. Saldívar, San Antonio, Villeta e Ypané.

<sup>15</sup> Se califican como grandes urbanizaciones o distritos a aquellos que tienen una población superior a 90.000 habitantes.

<sup>16</sup> Se consideran como ciudades intermedias a aquellos distritos que tienen una población mayor a 38.961 habitantes y hasta 90.000.

**TABLA 9: CANTIDAD DE HABITANTES**

**a) Grandes Urbanizaciones**

**b) Ciudades Intermedias**

Nº	CIUDAD/ DISTRITOS	POBL.	CIUDAD/ DEPART.	Nº	CIUDAD/ DISTRITOS	POBL.	CIUDAD/ DEPART.
1	Asunción	512.919	Asunción	1	Villa Elisa	85.927	Central
2	Luque	358.265	Central	2	Hernandarias	84.142	Alto Paraná
3	San Lorenzo	354.283	Central	3	Areguá	83.460	Central
4	Ciudad del Este	317.525	Alto Paraná	4	Presidente Franco	77.482	Alto Paraná
5	Capiatá	257.116	Central	5	J. A. Saldivar	70.697	Central
6	Lambaré	210.725	Central	6	Concepción	69.769	Concepción
7	Fernando de la Mora	200.112	Central	7	Minga Guazú	68.946	Alto Paraná
8	Encarnación	110.032	Itapúa	8	Villarrica	57.468	Guairá
9	Itauguá	108.483	Central	9	Caacupé	50.526	Cordillera
10	Caaguazú	107.389	Caaguazú	10	Horqueta	49.801	Concepción
11	Limpio	107.059	Central	11	San Antonio	47.894	Central
12	M. R. Alonso	106.550	Central	12	Villa Hayes	47.726	Presid. Hayes
13	Ñemby	99.744	Central	13	Curuguaty	46.861	Canindeyú
14	Itá	91.298	Central	14	Villeta	44.564	Central
15	Pedro Juan Caballero	90.906	Amambay	15	San Estanislao	43.270	San Pedro
16	Coronel Oviedo		Caaguazú	16	Ypané	42.983	Central

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la DGEEC, 2014.

En resumen, el departamento Central posee indicadores favorables de economía de aglomeración urbana e infraestructura en el contexto nacional, la gran cantidad de población que posee, la presencia de grandes urbanizaciones y de ciudades intermedias. Todo ello surge en buena medida por su posición estratégica respecto a la capital del país, ya que colinda íntegramente con la misma.

# 4

## ANÁLISIS CUALITATIVO: LAS EMPRESAS Y LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

Sobre la base de los resultados de los indicadores económicos- productivos, que fueron cons- truidos para el departamento Central y sus 19 distritos, fueron seleccionadas las actividades productivas estratégicas agrícola, industrial y de servicios.

Una vez identificada las mismas, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a productores agrícolas y a empresas. Para definir la lista de actores a ser entrevistados se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: **1)** la representatividad en las diferentes actividades productivas buscando captar las distintas visiones y perspectivas. En el caso de los productores se consideró además el tamaño de las fincas, buscando representatividad de grandes y pequeños; **2)** incorporación de nuevos actores a la lista de entrevistados en la medida que se identificaban nuevos informantes claves que surgían de las propias entrevistas realizadas; **3)** criterio de saturación, que implica que el límite de entrevistas a realizar se encuentra cuando las respuestas y visiones de los actores entrevistados comienzan a repetirse en forma sistemática.

Es fundamental dejar establecido que este trabajo es cualitativo y responde a la búsqueda de una representatividad de los resultados del punto de vista de la explicación de los fenómenos y de recoger las diferentes visiones sobre los temas de interés. Por lo tanto, no hay inferencia estadística que permita cuantificación a partir de los resultados; pero sí se puede decir que hay una validez externa de la información obtenida respecto a su poder explicativo de los fenómenos que se analizan.

Las entrevistas tuvieron como objetivos: **1)** caracterizar a los diferentes actores involucrados en la actividad productiva, **2)** identificar las relaciones y actividades existentes entre los actores/agentes claves de las actividades en el departamento Central, **3)** identificar los obstáculos/oportunidades a nivel departamental y nacional, **4)** determinar los requerimientos de estas actividades para mejorar su desempeño, y **5)** determinar el alcance y el efecto de las iniciativas públicas y privadas llevadas a cabo para el fomento del desarrollo productivo y competitivo del departamento.

Entre los meses de agosto y octubre de 2014 se realizaron un total de 34 entrevistas dirigidas a empresas y 37 entrevistas a pequeños productores. A continuación esta sección se divide en dos partes, la primera relativa a las empresas y la segunda, a los productores.

## EMPRESAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS

Se comienza por describir el universo de empresas entrevistadas que, como se dijo, buscó cubrir todo el espectro de actividades y visiones empresariales relevantes para el departamento Central.

Las actividades económicas a las cuales se dedican las empresas ubicadas en el departamento y que fueron entrevistadas son: industria metalúrgica, maquinarias y equipos (26%); productos químicos y farmacéuticos (21%); textil y confecciones (15%), y alimentos y bebidas (12%). El resto de las empresas (26%) se distribuye entre la industria del cuero y de productos conexos, plásticos y caucho, y transporte – almacenamiento.

**TABLA 10: EMPRESAS: ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

RUBRO DE ACTIVIDAD	CANTIDAD	%
Cuero y productos conexos.	3	9
Fabricación de productos de plásticos y caucho.	3	9
Fabricación de productos químicos y farmacéuticos.	4	12
Fabricación de sustancias y productos químicos.	3	9
Industrias alimenticias y bebidas.	4	12
Industrias metalúrgicas, maquinarias y equipos.	9	26
Textil y confecciones.	5	15
Transporte y almacenamiento.	3	9
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

Fuente: Entrevistas propias, 2014.

El 35% de las empresas tienen sede localizada en la ciudad de Asunción. En los distritos de San Lorenzo y de Fernando de la Mora se localizan una cantidad importante de empresas, 18% y 15% respectivamente. Le siguen en orden de importancia los distritos de Capiatá (9%), Luque (9%) y Lambaré (6%). Por último, solo una empresa fue entrevistada en los distritos de Itauguá, Mariano Roque Alonso y Villa Elisa.

El 47% de las empresas tienen una casa matriz y varias sucursales (16). La mitad de ellas (8) se localizan en Asunción, 4 en San Lorenzo, 3 en Fernando de la Mora y 1 en Capiatá. En general, las empresas localizadas en Asunción tienen presencia en varios distritos, así como en otros departamentos del país.

Como se observa, las empresas tienen actividades expandidas en gran parte del territorio del departamento Central, e incluso con proyección a nivel nacional, siendo muy importante la presencia de las mismas en Asunción como casa matriz o sede, así como en otros departamentos del país.

Es frecuente que las oficinas en Asunción sean de tipo administrativa, encontrándose la planta industrial y las oficinas de logística y almacenaje en otros distritos. El distrito de Villeta fue mencionado como principal asiento de las plantas industriales. En menor medida, aparecen otros distritos como ser: San Lorenzo, Ñemby, Mariano Roque Alonso e Itauguá.

Consultadas las empresas sobre si son proveedoras de otras que están ubicadas en el departamento, el 53% del total de las mismas declara que sí (18), siendo casi la totalidad de ellas las que hacen una buena evaluación de ese vínculo comercial. Por otro lado, el 85% de las empresas declaran tener proveedores localizados en el departamento Central (29), siendo casi la totalidad de ellas las que hacen una buena evaluación de los vínculos establecidos con tales empresas.

Esto refleja que las empresas del departamento Central no solo tienen sedes en varios de los distritos, sino que establecen relaciones de proveeduría y venden a clientes que están localizados en el departamento. Por lo tanto, se trata de un territorio con capacidad de generar un tejido productivo regional y local con encadenamientos.

El impacto que tienen las empresas entrevistadas en la generación del empleo es relevante. Del total, 24 de ellas (71%) emplea cada una más de 50 personas, y hay cinco que emplean más de 400 empleados. Estas fueron calificadas como grandes empresas<sup>17</sup>. También fueron entrevistadas empresas de menor tamaño, siendo un total de 10 las que poseen menos de 50 empleados.

**TABLA 11: CANTIDAD DE EMPLEADOS**

RANGO	CANTIDAD DE EMPRESAS	%
hasta 10	4	12
11 a 50	6	18
50 a 100	6	18
100 a 200	8	24
200 a 300	2	6
300 a 400	3	9
más de 400	5	15
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

Fuente: Entrevistas propias, 2014.

El tamaño de las empresas es importante porque refleja los mercados a los cuales acceden las mismas. El 59% de las empresas declaran que sus productos son vendidos al mercado nacional e internacional. El 12% se dedican exclusivamente a las exportaciones y el resto, el 26% vende sus productos en el mercado nacional y exportan. Esto demuestra la capacidad industrial y empresarial del departamento, que se encuentra fortalecido por su cercanía a la ciudad de Asunción, comprobándose una cierta capacidad de exportación.

<sup>17</sup> Ley N 4457/12 de MiPymes: Microempresas son aquellas que ocupan hasta un máximo de 10 personas; Pequeñas empresas hasta 30 trabajadores y Medianas Empresas hasta 50 trabajadores.

Un importante porcentaje de las empresas (44%) emplea entre un 26% y 50% de mujeres. Solamente el 21% tiene más del 50% de empleo femenino. En el caso de las grandes empresas, el porcentaje de empleo femenino es más bajo, siendo solo el 16% las que tienen más del 50% de empleo femenino.

Esto se explica por el tipo de actividades productivas que se desarrollan en el departamento Central. Muchas de ellas son actividades que requieren de un mayor esfuerzo físico y condiciones propias para varones. Normalmente, en estas empresas el trabajo de las mujeres está orientado hacia las actividades administrativas, ventas y laboratorios. En general, las empresas mencionaron que no existe una política específica para contratar a mujeres.

**TABLA 12: EMPLEO FEMENINO Y JOVEN**

TIPO	RANGO	% EMP.	TIPO	RANGO	INFRAJ.
Femenino	hasta 10%	18	Juvenil	hasta 10%	3
	11% a 25%	15		11% a 25%	12
	26% a 50%	44		26% a 50%	35
	51% a 75%	6		51% a 75%	12
	76% y más	15		76% y más	38
	No sabe/no responde	2		No sabe/no responde	0

Fuente: Entrevistas propias, 2014

La mitad de las empresas poseen una cantidad superior al 50% de empleo joven. Los jóvenes contratados pasan por un proceso de aprendizaje y capacitación continua en la misma empresa. Sin embargo, en el caso de las grandes empresas, solo la tercera parte de las mismas tienen mayoría de empleo joven (33%).

La mayoría de las empresas afirman que existen problemas para conseguir mano de obra en el departamento (53%). Similar situación se da por tamaño de empresas. Tanto las grandes como las MiPymes han manifestado tener problemas para conseguir, en la localidad, mano de obra adecuada para el sector. Es importante destacar que la capacitación de alta cualificación de la mano de obra se realiza, en general, por parte de las propias empresas.

En cuanto a la modalidad de capacitación, el 41% de las empresas realizan la capacitación a sus empleados por sí mismas, "in house", así como también un porcentaje igual de empresas contratan cursos de capacitación en el sector privado. Solo el 16% de las entrevistadas recurre a capacitaciones de su personal en el sector público (SNPP, SINAFOCAL, etc.). El 41% de las empresas mencionó que cuando requieren algún curso de capacitación encuentra oferta en el entorno, mientras que el 24% no encuentra oferta. El 32% restante mencionó que encuentra en algunos casos y en otros casos no.

Es importante destacar que si bien la oferta de capacitación se ha incrementado, las empresas manifiestan que tienden a ser generalistas y no se adecuan a sus necesidades específicas. Por otro lado, las empresas también señalan que la calidad en la formación no es la ade-

cuada, en parte se señala que podría ser por la debilidad existente en el sistema de educativo, la falta de experiencia o por no conocer los temas específicos que las empresas demandan.

En cuanto acceso a créditos, el 47% de las empresas afirman que no recurren a créditos o lo hacen muy poco, mientras que el 38% recurren a crédito y evalúan favorablemente la oferta disponible. Normalmente las empresas recurren a créditos para compra de maquinarias y equipos, infraestructura y/o capital operativo. En el caso de las grandes empresas, la mayoría de las mismas acceden a créditos y evalúan favorablemente la oferta disponible (50%).

El principal problema del mercado financiero es la falta de créditos para realizar inversiones a largo plazo. Sin bien se cuenta con una institución que se encarga de proveer estos productos, la Agencia Financiera de Desarrollo - AFD, según las empresas existe una poca promoción de estos en el mercado (por ejemplo, en las financieras, bancos y cooperativas).

Según la opinión de los empresarios, los factores que deberían ser mejorados por parte del Gobierno Nacional, Departamental o Local, por orden de importancia son los siguientes: desarrollo de infraestructura, 14%; formación de capital humano, 13%; agilización de trámites 10%; y desarrollo de una regulación / legislación adecuada (reglas claras), 10%. Otros factores importantes que fueron mencionados se relacionan al acceso al financiamiento, contrabando, apoyo al emprendedurismo, la provisión adecuada de servicios públicos y la necesidad de contar con una estrategia de desarrollo industrial.

Finalmente, el 44% de las empresas utilizan algún programa público de desarrollo de carácter nacional. Un poco más de la mitad de ellas evalúa favorablemente el apoyo brindado por el Gobierno Nacional, mientras que el resto evalúa como regular. El 100% de las empresas no conocen ni recurren a programas de apoyo de la Gobernación Departamental, mientras que el 94% no conocen ni recurren a programas públicos de nivel municipal.

## PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS

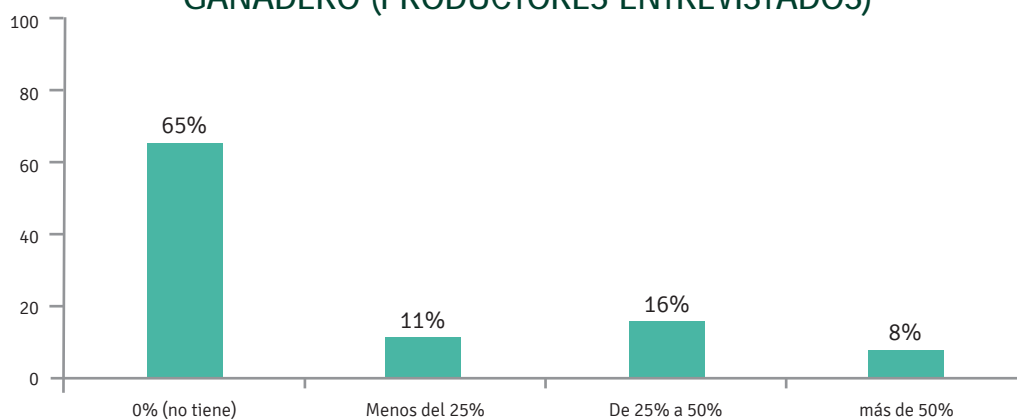
Los pequeños productores entrevistados se encuentran localizados en los distritos de Areguá, Capiatá, Guarambaré, Itá, Itauguá, J. A. Saldívar, Nueva Italia, Villeta, Ypacaraí e Ypané. Se tratan de pequeños productores ya que en promedio cuentan con fincas que tienen una superficie de cultivo de 2,1 hectáreas y con un valor máximo de 15 hectáreas. El 89% de los productores residen en la finca, en la que viven con aproximadamente 3 personas más y, en promedio, contratan a menos de 5 trabajadores zafrales al año.

La composición y edad de los integrantes o miembros de los hogares se distribuye como sigue: en el 81% de los hogares hasta un 50% de sus integrantes son mujeres y en un porcentaje menor, 9%, cuentan con más del 50% y menos del 75% de mujeres. En el 68% de los hogares hasta un 50% de las personas que viven en la finca son jóvenes, y solo en el 11% de los mismos, los jóvenes representan entre el 50% y 75% de los integrantes.

Como se puede observar el perfil de las personas que viven en las fincas tiende hacia una población mayormente masculina y mayor de 25 años. No obstante, la población femenina y los jóvenes están presentes en buena parte de las fincas, lo que es un hecho importante a ser considerado al pensar en las políticas de desarrollo.

En cuanto a los ingresos de los hogares, la mayoría de los productores se dedican solo a la actividad agrícola ganadera, no obstante para un 35% una parte de los ingresos del hogar se obtienen del trabajo no agrícola ganadero. En este último caso, los productores declaran, además del trabajo en la finca, tener trabajo fuera de la misma como empleados, empresarios o técnicos, entre otras actividades.

**GRÁFICO 2: PORCENTAJE DEL INGRESO DEL HOGAR QUE REPRESENTA EL TRABAJO NO AGRÍCOLA – GANADERO (PRODUCTORES ENTREVISTADOS)**

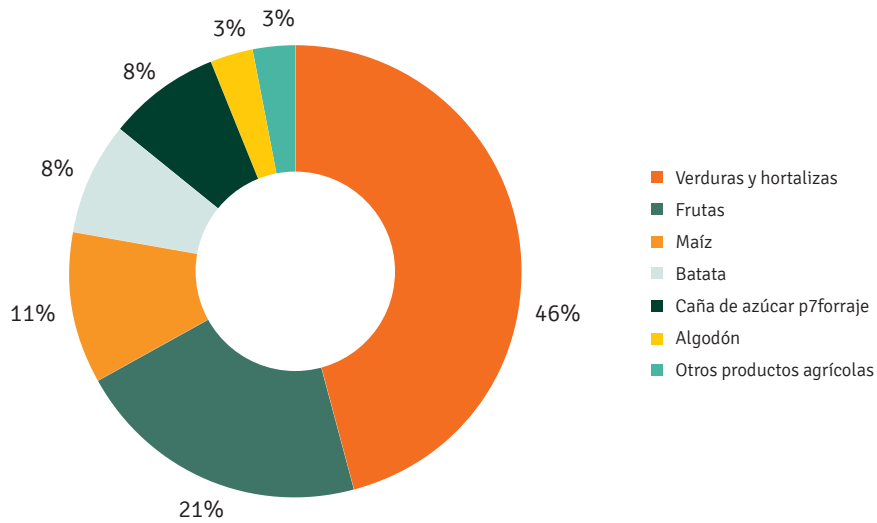


Fuente: Entrevistas propias, 2014

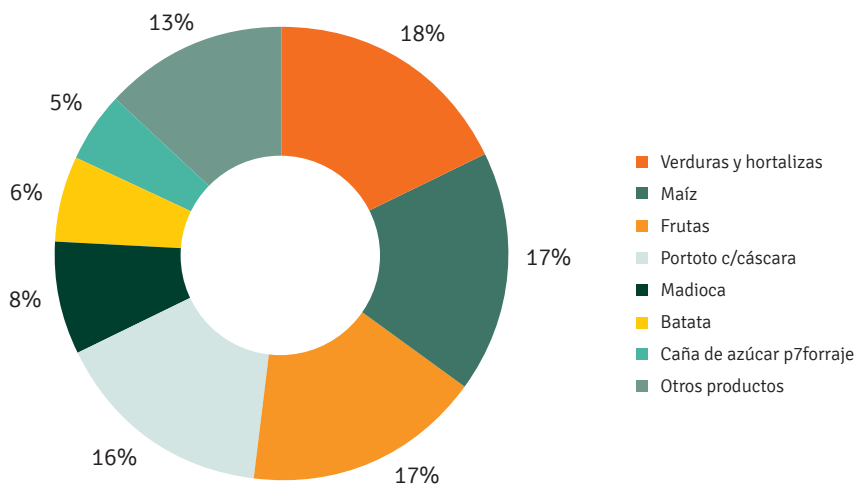
Los productores se dedican principalmente al cultivo de verduras y hortalizas, seguidos de frutas, maíz, batata, mandioca y poroto. Además, se dedican a la cría de ganado destinado en gran parte para consumo propio y en algunos casos con fines comerciales. En general, el perfil de los productores es de una alta diversificación teniendo en cuenta las pocas hectáreas que tienen las fincas. Sin duda la proximidad de mercados importantes, con varios distritos urbanos muy poblados, genera la oportunidad de producir diversos productos de cultivo y de huerta.



**GRÁFICO 3: A) MENCIONES SOBRE EL PRIMER RUBRO DE ACTIVIDAD**



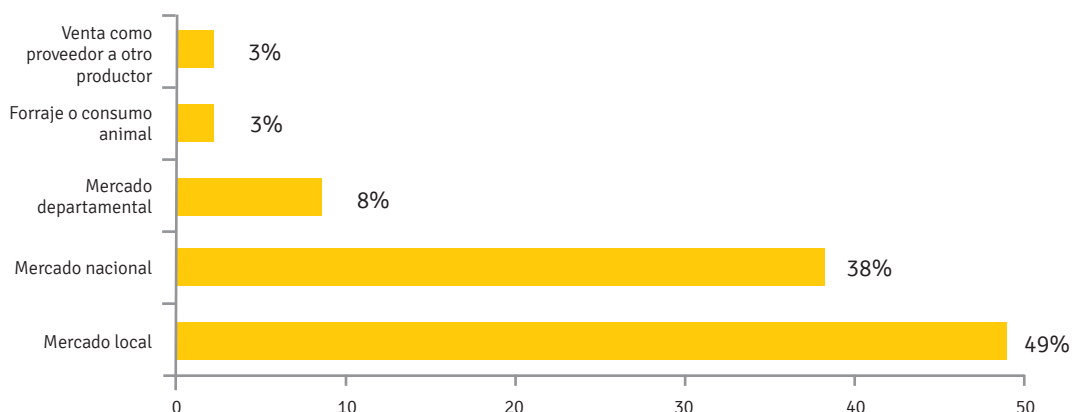
**B) MENCIONES SOBRE LOS TRES PRINCIPALES RUBROS DE ACTIVIDAD**



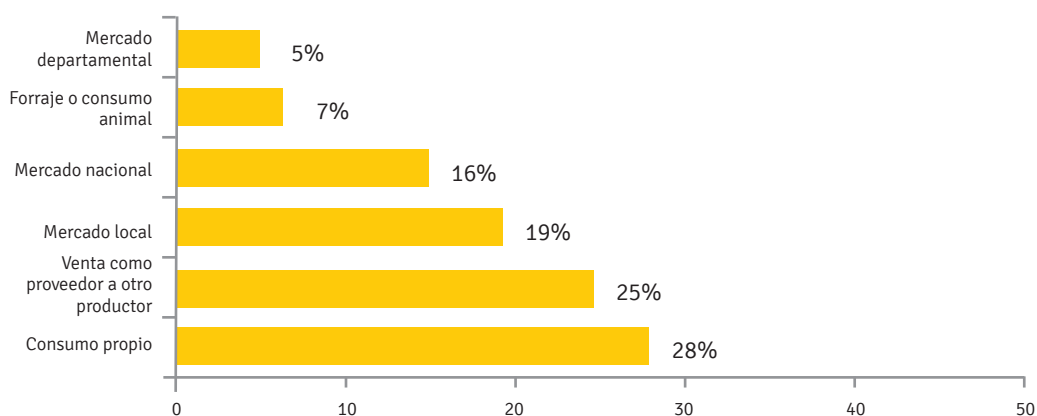
Fuente: Entrevistas propias, 2014

Consultado el productor sobre el mercado de destino de la producción de su principal rubro agrícola, en primer lugar aparece el mercado local (49%), seguido aparece el mercado nacional (38%), y en menor medida, el mercado departamental y otros destinos (13%).

#### GRÁFICO 4: A) PRIMERA MENCIÓN DE MERCADO PARA EL PRINCIPAL RUBRO DECLARADO



#### B) TOTAL DE MENCIONES DE MERCADO PARA LOS TRES PRINCIPALES RUBROS DECLARADOS



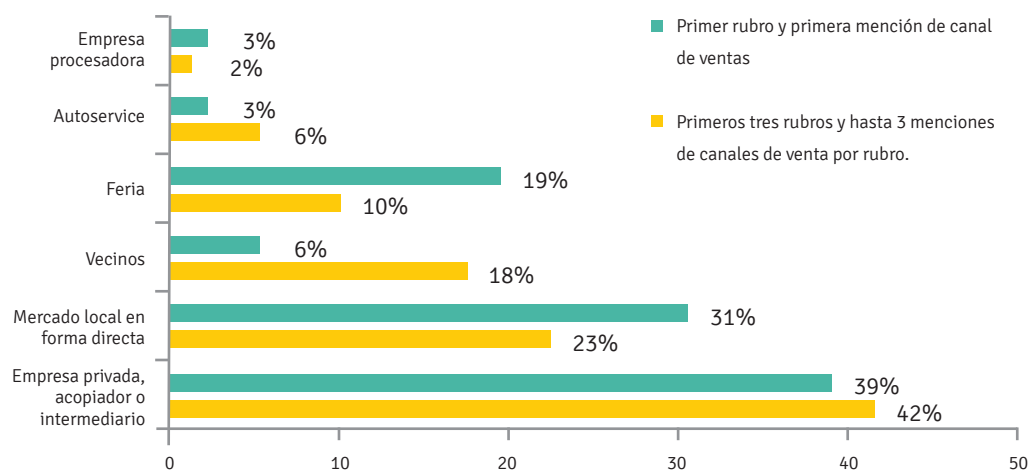
Fuente: Entrevistas propias, 2014

Si se consideran los tres principales rubros de la finca los resultados varían un poco. Queda claro que el primer rubro agrícola de la finca es el que tiene fundamentalmente un destino comercial y orientado al mercado local de proximidad (el distrito) o el mercado nacional (en buena parte Asunción y área metropolitana).

Al observar los otros rubros agrícolas, el consumo propio aparece como un destino importante de la producción (28%), además de la venta a otros productores (25%) en lógica de cadena de producción o de intermediarios. De todas maneras, la venta en el mercado local (19%) y nacional (16%) siguen siendo unos destinos importantes para el resto de los rubros de la finca.

En cuanto a los canales de comercialización, la mayoría de estos productores vende a través de intermediarios (42%), lo que de hecho es la forma de acceder al mercado nacional. Otro canal importante es la venta directa en el mercado de proximidad, el distrito (23%). En menor medida aparece la venta de sus productos a los vecinos (18%), las ferias (10%) y la venta directa a las empresas que procesan alimentos (2%)

## GRÁFICO 5: CANALES DE COMERCIALIZACIÓN



Fuente: Entrevistas propias, 2014

Sobre la posibilidad de ser proveedor del Estado, el 43% de los entrevistados no conocía esa posibilidad, un 30% conocía la posibilidad pero no estaba al tanto de la existencia del Decreto 1056/13 Proceso Simplificado para la Adquisición de Productos Agropecuarios de la Agricultura Familiar y solo el 27% conocía dicho decreto. De todas formas, solo el 5% declaró que había sido proveedor del Estado.

Respecto a las menciones sobre las razones por las que no se es proveedor del Estado aparecen algunos resultados interesantes. En primer lugar se destaca la falta de acercamiento de las instituciones del Estado (34%), lo que también puede tener un contenido de falta de información sobre qué programas y posibilidades hay disponibles. La falta de capital y acceso al crédito (17%), la falta de capacitación (17%) y los requisitos (10%) son otras causas que parecen trabas importantes dado el pequeño tamaño de los productores.

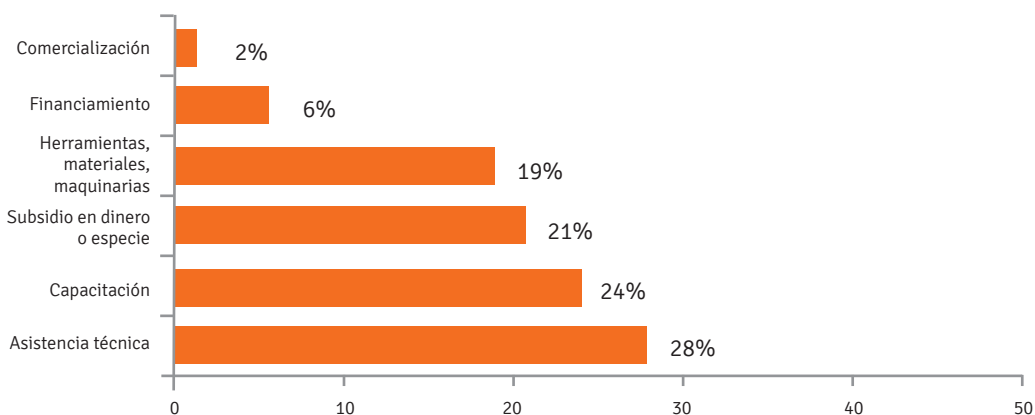
Cuando se pregunta sobre la localización de los proveedores privados de los productores, un 32% refieren al mismo distrito, 29% en otro distrito cercano y 39% en otro distrito lejano. En general, la satisfacción con los proveedores es mayor con los que se sitúan en distritos lejanos, en ciudades importantes o área metropolitana. Es mayor la insatisfacción con los proveedores de mayor proximidad, lo que muestra carencias en el tejido productivo local, propio de zonas rurales y menos densas. Lo que también genera oportunidades para mejorar e intervenir.

En cuanto a las instituciones de apoyo, exceptuando los gobiernos locales, todos identifican como principal institución benefactora a la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) – Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Solo tres productores mencionan, otros apoyos como ser los provenientes del MAG, empresas privadas y ONG.

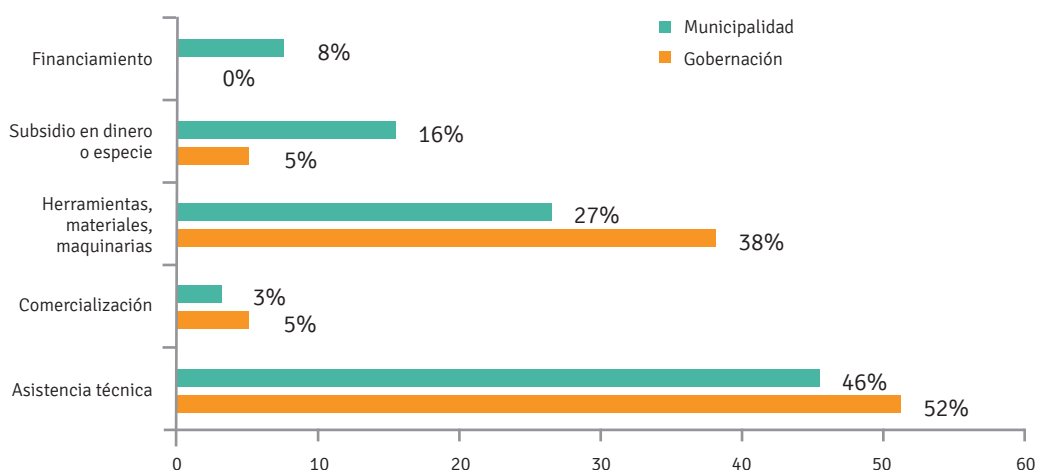
El tipo de apoyo recibido del MAG en su mayoría refiere a asistencia técnica y capacitación, además de subsidio y maquinaria y equipo. No hay apoyo en materia de comercialización y financiamiento. Respecto a cómo evalúan ese apoyo un 57% de los productores se encuentra satisfecho y muy satisfecho, mientras un 43% manifiesta estar insatisfecho.

## GRÁFICO 6: TIPO DE APOYO RECIBIDO. TOTAL DE MENCIONES

### A) MAG



### B) MUNICIPALIDAD Y GOBERNACIÓN



Fuente: Entrevistas propias, 2014

El 62% de los entrevistados manifiestan haber recibido apoyos públicos provenientes del Gobierno Departamental y/o Municipal. En general, se recibe apoyo tanto de la Municipalidad como de la Gobernación. Los apoyos en general se orientan a la asistencia técnica y el acceso a maquinaria y equipos. El apoyo en comercialización y financiamiento es escaso.

En cuanto a la satisfacción con el apoyo recibido parece ser en general algo mayor que respecto a los apoyos del MAG, y mayor la satisfacción con el apoyo desde la Gobernación que desde la Municipalidad.

En cuanto a la tecnología que usan los productores, en general se declara que es adecuada, pero desactualizada (el 70% de los entrevistados). Otros directamente declaran que su tecnología no es adecuada (27%). Se entiende que es posible trabajar de esa forma, pero se está lejos de contar con la mejor tecnología. Solo un productor declara que cuenta con tecnología actualizada.

Respecto al acceso a nuevas tecnologías el 70% declara que encuentra dificultades, lo que es coherente con el anterior estado de situación descripto. Un 22% dice que tiene muy serias dificultades, y solo 5% (dos productores) declaran que no tienen dificultades importantes.

## CARACTERIZACIÓN REGIONAL DEL DEPTO. CENTRAL EN FUNCIÓN DE LAS CAPACIDADES DE DESARROLLO PRODUCTIVO

5

Sobre la base del diagnóstico realizado para evaluar las características económicas – productivas de los distritos que forman parte del departamento Central, y de la importancia de las distintas aglomeraciones urbanas existentes, se pudo dividir el territorio en cuatro regiones. Los criterios utilizados para definir estas regiones fueron los siguientes:

En primer término, se tuvo en cuenta cuales son las especializaciones productivas relativas de cada uno de los distritos, vale decir las actividades productivas que sobresalen o a las que preferentemente se dedican cada uno de ellos.

Se considera que los distritos con alto potencial para generar mayores relacionamientos productivos locales y con un poder de transformación del medio local son aquellos que se dedican a actividades productivas que están relacionadas a servicios y a industrias más complejas (por ejemplo, los servicios que se ofrecen en las zonas metropolitanas, servicios logísticos y productivos, y en las industrias las relacionadas con manufacturas no agrícolas de media o media – alta tecnología).

Sin embargo, una región que tenga una fuerte especialización en actividades agrícolas y/o agroindustriales y, además, presenta una alta o media especialización en actividades de servicios productivos y logísticos relacionados, se constituye también en una región que tiene capacidad para lograr un mayor involucramiento de los actores económicos locales, promoviendo así, encadenamientos productivos locales.

En segundo lugar, una vez identificadas en el distrito las especializaciones productivas, se analizó el peso que tiene cada una de estas actividades productivas en la generación de empleo de esas mismas actividades a nivel departamental. Más específicamente, se verificó si la economía presenta una cantidad de actividades que además de ser importantes a nivel distrital tienen un peso relevante en la economía departamental.

En tercer lugar, se consideró la diversificación productiva del distrito, si se trata de una economía altamente diversificada o concentrada en pocas actividades productivas. Vale decir, se identificaron cuantas actividades explican la mayor parte de la generación del empleo en la economía distrital. Cabe aclarar que las fuertes especializaciones productivas se pueden combinar con una alta diversificación. Podrán existir distritos que presenten alta o media especialización relativa en una cantidad importante de actividades, y que al mismo tiempo presenten una alta diversificación productiva.

En cuarto lugar, se tuvo en cuenta el peso que tienen las grandes empresas en el territorio. Las grandes unidades económicas juegan un rol importante en el desempeño de la economía distrital, en la medida que las mismas pueden transformar la realidad local y, en presencia de políticas adecuadas, también promover el desarrollo de actividades de menor tamaño.

En quinto lugar, se verificó el peso que tiene el empleo total de cada uno de los distritos en el total del empleo generado a nivel departamental. Es decir, se verificó el aporte en materia de empleo de los distritos al departamento Central.

En sexto lugar, se analizó la presencia de grandes urbanizaciones o de ciudades intermedias. Las grandes urbanizaciones, distritos con gran población de personas, se caracterizan por la presencia de mercados de trabajos más especializados. Es decir, las mismas se constituyen en lugares interesantes para atraer mano de obra calificada y especializada desde otros distritos/ departamentos del país. En estos lugares, también se cuenta con proveedores de insumos y de servicios especializados relacionados.

Por lo general, en las grandes urbanizaciones se ubican las empresas que fabrican productos industriales y de servicios más complejos, que requieren de un sistema productivo local con ciertas capacidades y también de la proximidad al mercado consumidor final. Como ejemplo de industrias que buscan este tipo de contextos para localizarse, con importantes economías de aglomeración urbana, se puede mencionar entre otras a la industria de químicos, plásticos y farmacéuticos, así como servicios financieros, logísticos y estratégicos para las empresas.

En cambio, las ciudades intermedias se caracterizan por poseer una población menor respecto a las grandes urbanizaciones. Normalmente las ciudades intermedias son favorables para el desarrollo de aquellas actividades productivas que no requieren de mucha concentración de recursos humanos, insumos y servicios en su localidad. Por lo que los actores económicos obtienen esos recursos de otros lugares lejanos. Las actividades productivas que se desarrollan en las ciudades intermedias están más relacionadas a la producción industrial basada en recursos naturales.

No obstante, la producción agrícola se ve favorecida si se encuentra ubicada en un territorio con una red de ciudades intermedias, ya que para los productores es más fácil recurrir a proveedores de insumos y/o servicios de los que demanda el sector agrícola. De lo contrario, si los productores agrícolas se ubican en poblaciones pequeñas y muy dispersas, seguramente encontrarán dificultades para conseguir insumos y servicios en calidad, tiempo y cantidad adecuados, además de encontrar dificultades para articular iniciativas de cooperación y asociación entre productores (lo que en general requiere de centros urbanos que funcionen como referencia para el funcionamiento de estas prácticas).

Por último, hay que señalar que también se puede encontrar en un territorio la presencia de desarrollos industriales localizados, es decir aglomeraciones de industrias concentradas en un determinado emplazamiento geográfico, que pueden considerarse polos industriales, aun estando alejados de las principales urbanizaciones y dentro de distritos que dedican la mayor parte de su superficie a actividades agrícolas (un caso de estos es, por ejemplo, Villeta).

A continuación se describen las cinco regiones en los cuales, en este estudio, se divide el departamento Central (Ver Anexo 3).

## REGIÓN AGROINDUSTRIAL Y EXTRACTIVA

*Predominan las actividades agrícolas, agroindustriales y extractiva, tiene una contribución relativa baja al empleo total del departamento y presenta economías de aglomeración urbana media a media-baja.*

En esta región se encuentran los distritos de Areguá, Itá, Itauguá, Guarambaré, J.A. Saldívar, Ypané e Ypacaraí. Estos distritos presentan una diversificación productiva entre media y media-baja, salvo Ypacaraí que muestra una mayor diversificación.

El empleo generado en esta región tiene un peso bajo en el total del empleo del departamento, salvo Itauguá que muestra un peso medio. La presencia de las grandes unidades económicas es baja respecto al total de unidades económicas existentes en el departamento.

La industria tiene una participación similar al guarismo que presenta el departamento Central y en algún caso más bajo (J.A. Saldívar). La excepción es Ypacaraí, distrito en que la industria tiene un peso relativo alto, pero que refleja el peso que tiene la industria extractiva.

Esta región posee una fuerte especialización relativa en la industria extractiva (fabricación de minerales no metálicos) y en las industrias basadas en materias primas de origen primario (el tabaco, los alimentos, la madera, el cuero y textil). Todas ellas tienen peso en la generación del empleo a nivel departamental.

Se observa una importante especialización en rubros agrícolas de pequeños productores, y varios de ellos con peso relevante en la economía departamental. Entre los rubros agrícolas se destacan: la caña de azúcar, las frutas y verduras, el maíz, la mandioca, el arroz y otros productos agrícolas.

No es una región con fuertes economías de aglomeración urbana, debido a su distancia de Asunción y la zona metropolitana. Sin embargo, cuenta con distritos que son grandes urbanizaciones (Itá e Itauguá) o ciudades intermedias (Areguá, J.A. Saldívar e Ypané) y poseen una densidad poblacional media.

Por lo tanto, existe en la región una red de ciudades (o al menos nodos urbanos relevantes) que pueden dar soporte de servicios a la agroindustria y la producción agrícola, pudiendo propiciar también encadenamientos productivos.



## REGIÓN AGRÍCOLA Y EXTRACTIVA

*Predomina la producción agrícola y la industria de minerales no metálicos, con un bajo peso en el empleo total y bajas economías de aglomeración urbana.*

Esta región se conforma por el distrito de Nueva Italia y presenta una economía altamente concentrada y dependiente de unas pocas actividades productivas.

Su especialización productiva es predominantemente agrícola de pequeños productores y con algunos cultivos con participación relevante en la superficie agrícola total del departamento (yerba mate, verduras y hortalizas y caña de azúcar para industria).

En este contexto de especialización agrícola, se destaca también la participación de la industria en la generación del empleo departamental. Sin embargo, la industria está relacionada principalmente a la fabricación de productos minerales no metálicos (industria extractiva).

En esta región, el empleo posee un peso relativo bajo en el total del empleo del departamento y, la participación de las grandes unidades económicas en las actividades productivas es mínima.

Existe también una baja presencia de economías de aglomeración urbana y una baja densidad de población. Por lo tanto, se trata de una región con potencial bajo para generar encadenamientos productivos locales.

## REGIÓN CON PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DIVERSIFICADA Y POLO INDUSTRIAL

*Predominan los pequeños productores agrícolas y presenta un desarrollo industrial relevante y localizado, con baja contribución al empleo total del departamento y economías de aglomeración urbana intermedias.*

Esta región se conforma por el distrito Villeta, que cuenta con una producción agrícola diversificada en varios rubros generada por pequeños productores y un perfil industrial localizado en un polo industrial.

Entre los rubros agrícolas relevantes se destacan la caña de azúcar, las verduras, las hortalizas, las frutas, la mandioca, entre otros. Las industrias predominantes son las relacionadas a las agroindustrias (fabricación de alimentos) y las manufacturas no agrícolas relativamente más complejas (fabricación de sustancias y productos químicos). Si bien hay algunas grandes unidades económicas industriales, el perfil predominante es de medianas y pequeñas unidades económicas.

A pesar de contar con un polo industrial el distrito califica como ciudad intermedia y posee una baja densidad de población, debido también a que es un distrito de gran superficie. Por lo que cuenta con economías de aglomeración urbanas medias. Su contribución al empleo total del departamento es baja, debido también a que no se encuentra entre los distritos más poblados.

## REGIÓN METROPOLITANA ESPECIALIZADA EN SERVICIOS E INDUSTRIA

*Es la región que concentra el mayor desarrollo de la industria y los servicios, explicando la mayor parte del empleo y la población del departamento Central. Cuenta con las mayores economías de aglomeración urbana por su proximidad a Asunción y por el propio peso que tienen la mayoría de sus distritos como centros urbanos de primer orden en el departamento.*

En esta región se encuentran los distritos que son grandes centros urbanos próximos a Asunción tales como Fernando de la Mora, Lambaré, Luque, San Lorenzo, Mariano Roque Alonso, Capiatá y Limpio; además de los distritos más pequeños en población pero limítrofes con los anteriores tales como Ñemby, San Antonio y Villa Elisa. Por lo tanto, como región presenta las mayores economías de aglomeración urbana del departamento, de las que se aprovechan todos sus distritos (incluso los que tienen menor peso poblacional).

Se trata de una región que posee un perfil productivo de servicios, característica típica de las áreas metropolitanas, pero al mismo tiempo, con una importante participación de las actividades industriales. Incluso en algunos distritos predomina el perfil industrial (Limpio, San Antonio, Capiatá). En cualquier caso, se trata de la región con mayor desarrollo industrial del departamento y con distritos que, en general, presentan economías relativamente diversificadas en varias actividades productivas (en la media del departamento o por encima de este).

Entre las actividades de servicios se destacan: el comercio, los servicios financieros, inmobiliarias, los servicios profesionales, el transporte y el almacenamiento, la salud y la educación, el alojamiento, los restaurantes y esparcimientos.

Entre las actividades industriales relevantes se encuentran las relacionadas a las agroindustrias (alimentos y bebidas, productos de la madera, muebles, cuero y textiles.), la industria extractiva (fabricación de productos minerales no metálicos) y algunas manufacturas no agrícolas más complejas (químicos, plásticos, farmacéuticas, metalúrgica, maquinarias y equipos, etc.)

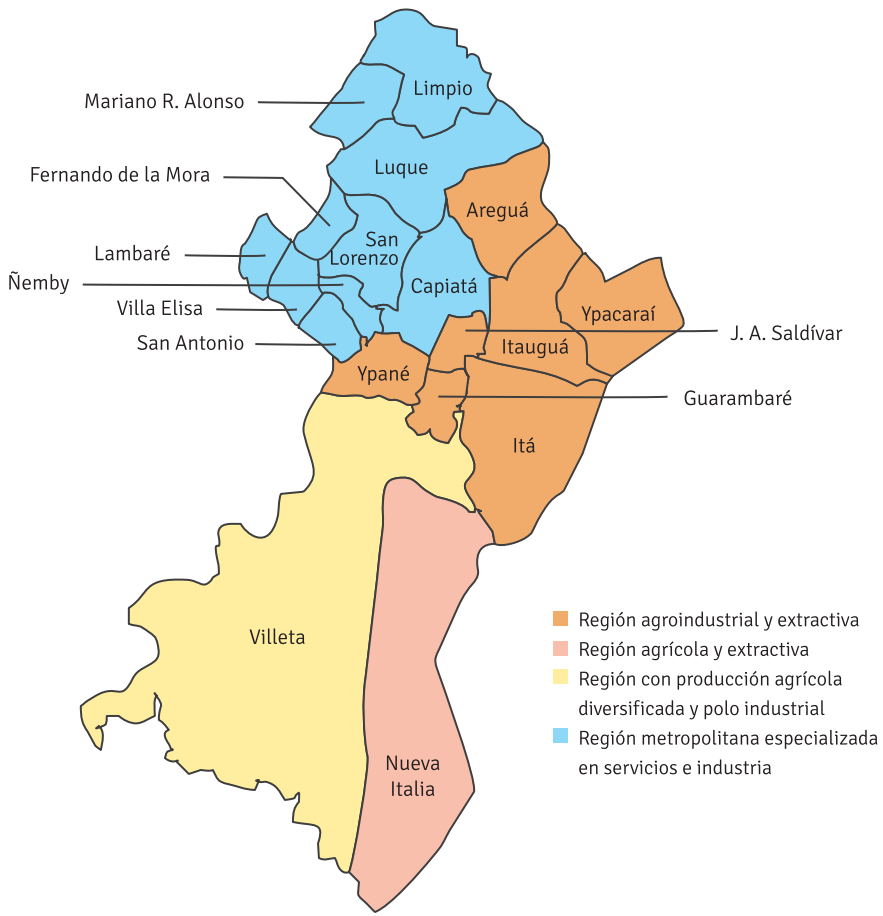
Solo en dos distritos se encuentra producción agrícola de pequeños productores. Específicamente, en ciertas zonas de Luque y Capiatá, con producción relacionada con la caña de azúcar, las frutas, la mandioca, el maíz, las verduras y hortalizas. Se podría decir que está relacionado con la especialización de la región lindera agroindustrial y extractiva.

Es la región que concentra la mayor cantidad de las grandes unidades económicas del total existente en el departamento (además de la presencia de pequeñas y medianas unidades económicas que es característico de todo el departamento). El empleo explica la mayor parte del empleo generado en el departamento.

Hay que señalar que Limpio, Ñemby y San Antonio tienen una baja presencia de grandes unidades económicas, y San Antonio y Villa Elisa tienen una baja contribución al empleo total del departamento. Sin embargo, dadas sus especializaciones productivas tiene sentido verlos insertos en el conjunto de la región. Región que como se dijo tiene una alta contribución al empleo del departamento y una fuerte presencia de grandes unidades económicas.

En resumen, existe un alto potencial para generar relacionamientos productivos y encadenamientos locales e incluso con las otras regiones del departamento.

**FIGURA 1: REGIONES DEL DEPARTAMENTO CENTRAL**



Fuente: Entrevistas propias, 2014

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

## 6

Para diseñar políticas e implementar acciones que logren el desarrollo del departamento y sus distritos, se hace necesario tener una visión integral del territorio, como un sistema en el que interactúan los diferentes actores económicos y sociales.

En ese sentido, se requiere comprender las capacidades endógenas - en términos de capital humano y capital social - que posee el territorio para generar los procesos de desarrollo económico local. Un desarrollo productivo exitoso está basado en buena parte por esas capacidades internas que tienen el departamento y sus distritos. Esto permitiría a los actores construir su propio camino para alcanzar su desarrollo a largo plazo, más allá del apoyo que pudieran recibir de una política pública.

A continuación se presentan las consideraciones finales sobre cada uno de estos aspectos mencionados y se establecen algunas recomendaciones de políticas para el desarrollo departamental y regional.

### **RECOMENDACIONES PARA ACTUAR SOBRE EL CAPITAL HUMANO: EMPRESARIOS, TRABAJADORES Y PRODUCTORES**

En lo que se refiere al análisis de capital humano se puede decir que el departamento Central muestra en general una posición relativamente superior respecto a ciertos aspectos de formación y capacidades de los habitantes del país. Más específicamente, en este departamento sobresalen los indicadores relacionados a la cantidad de personas con educación técnica y terciaria (capital humano especializado).

Por lo tanto, se recomienda impulsar acciones para promover el conocimiento y las capacidades básicas en la población. Esto implica diseñar políticas de apoyo orientados a la formación y a la capacitación de habilidades y de competencias generales de los habitantes del departamento Central.

Para esto es necesario considerar las iniciativas ya existentes referidas a las políticas empleo y de formación y capacitación que se realizan desde el Estado Central (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - MTESS, Ministerio de Educación y Cultura – MEC, etc.) para evaluar y mejorar la llegada de las mismas al departamento Central y sus distritos. Incluso, pensando ya en instrumentos de políticas en clave regional, según la propuesta de regionalización realizada en este estudio.

Por otro lado, si bien existen esfuerzos por parte del Estado para apoyar las capacitaciones técnicas, el valor que se pueda añadir a estas políticas de formación de capital humano es la articulación con las necesidades y la demanda del mercado laboral. Específicamente, se podría promover capacitaciones técnicas en función de aquellas actividades productivas en las que cada región tiene un potencial competitivo.

En las entrevistas realizadas, las empresas señalaron que existe un reconocimiento que la oferta de capacitación se ha incrementado, pero destacan que la misma tiende a ser generalista y no se adecua a las necesidades específicas de las empresas. Sostienen que la calidad de los servicios prestados no es la adecuada, en parte se señala que podría ser por la debilidad en el sistema educativo, la falta de experiencia o por no conocer los temas específicos que las empresas demandan.

Para que todo esto se concrete y que no solo quede en el discurso, debe existir un acercamiento efectivo entre las instituciones del gobierno y los actores económicos locales y regionales (las empresas y los gremios empresariales). Es decir, involucrar a los actores económicos en el diseño de la oferta de capacitación y de su implementación, incluso en el co-financiamiento.

Hay que tener en cuenta que la orientación con la cual se capacita a las personas para su actividad laboral y profesional puede tener limitaciones. Es decir, si estas capacitaciones están orientadas excesivamente hacia las necesidades del mercado laboral distrital o solo a algunas empresas o sectores en particular, sin posibilidad de inserción laboral en otras regiones o actividades. Por lo tanto, es necesario observar el territorio en su totalidad, es decir a las diferentes regiones y sectores de actividad y ajustar las intervenciones a las posibilidades y necesidades detectadas.

Aun cuando exista una necesidad real por ciertas especializaciones en determinadas actividades productivas y/o empresas, existe la posibilidad que la demanda laboral con ese tipo de calificación no sea de gran magnitud. Por lo que se estaría corriendo el riesgo de generar oferta de cursos y capacitaciones que superen la demanda real de trabajadores.

Ante estas situaciones, muchas veces es más prudente generar intervenciones selectivas o focalizadas. Esto es, identificar muy bien la demanda y comprometer a las empresas o emprendimientos que representan la demanda potencial con las formaciones necesarias de capital humano. Al respecto, un buen ejemplo son las actividades desarrolladas por el Consejo Empresarial para la Educación Técnica (CEET), que coordina la capacitación y demanda de las empresas en el polo industrial de Villeta.

En cuanto al empleo femenino y juvenil, se observa que en el área urbana el sector que más favorece la inserción laboral de jóvenes y mujeres son las MiPymes. En el área rural, el perfil de las personas que viven en las fincas tiende hacia una población mayormente masculina y

mayor de 25 años. No obstante, la población femenina y los jóvenes están presentes en buena parte de las fincas.

En este sentido, sería recomendable generar incentivos desde las políticas públicas (con algún tipo de apoyo para la contratación de mujeres y jóvenes) que, por un lado, reconozcan la contribución del sector de MiPymes al empleo de estos sectores de la población y, por otro lado, propicien también un mayor desarrollo del empleo juvenil y femenino en las grandes empresas, así como mecanismos de protección para el empleo juvenil y femenino en el medio rural.

En el caso de los productores rurales es muy importante el apoyo recibido del MAG respecto a la asistencia técnica y capacitación, además de subsidios y apoyo para maquinarias y equipos. Sin embargo, existe un escaso apoyo en materia de comercialización y financiamiento. La mitad de los productores entrevistados estaban satisfechos con el apoyo recibido y la otra mitad no lo estaba. También reciben apoyos a nivel departamental (Gobernación y Municipalidades), orientados a la asistencia técnica. En estos casos la capacitación en comercialización y financiamiento es también escasa.

En general, los productores entienden que la tecnología que usan está desactualizada o no es adecuada. Esto manifiesta problemas de acceso a las tecnologías y también de capacitación para asumir nuevas formas de producción.

De lo anterior se desprende que la mejora de las capacidades de los productores rurales no solo pasa por las políticas de capacitación, sino que requiere de un componente de asistencia financiera, para el acceso a una mejor tecnología, así como también un apoyo para mejorar la comercialización.

Esto último implica también capacitación que no es productiva sino de comercialización y marketing, así como también apoyo para lograr mejores canales de comercialización, por ejemplo, promoviendo acuerdos entre grupos de productores y potenciales clientes finales, evitando el peso excesivo de los intermediarios.

## **RECOMENDACIONES PARA ACTUAR SOBRE EL CAPITAL SOCIAL Y LAS REDES**

Las observaciones realizadas develan que el capital social en el departamento Central se encuentra mejor posicionado respecto al conjunto del país. Esto se puede verificar a través de una mayor presencia de gremios en relación a la población de trabajadores, el mayor involucramiento de trabajadores en sindicatos y una mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil en el departamento.

Las organizaciones del territorio interactúan principalmente para llevar a cabo proyectos o consultar información. En esta interacción se observa una propensión a interactuar entre organizaciones de diferentes tipos. Así, los datos revelan principalmente casos de colaboración público-privada y/o económico-social-educativa, lo que implica una oportunidad para promover ese tipo de relacionamiento como forma de fortalecer el impacto de las intervenciones en el territorio.

Según su alcance geográfico, se observa que las organizaciones locales / regionales no ocupan posiciones centrales en ninguna de las redes analizadas. Esto pone de relieve su papel minoritario en la articulación del capital social del territorio. Al mismo tiempo destaca el hecho que las organizaciones nacionales/internacionales con presencia directa en el territorio son las que desempeñan el rol más importante en la red de proyectos.

Sin duda el rol de las organizaciones nacionales con presencia en el territorio es fundamental, siendo las ejecutoras de la política nacional en el departamento, canalizando la mayor parte de los recursos y/o incidiendo en su aplicación. Esto exige trabajar en especial en la coordinación de las políticas e intervenciones sectoriales de las diferentes organizaciones nacionales, para generar visiones más integradas sobre el territorio y sus problemáticas.

Claramente no aparecen hoy organizaciones locales o regionales que ocupen posiciones centrales en las redes, sobre todo de proyectos, para generar un diálogo que permita incidir en la agenda de desarrollo que definen los actores nacionales encargados de implementar las políticas sectoriales económicas, productivas, sociales, de prestaciones y asistenciales, así como de salud y educativas.

Por lo tanto, sería deseable que los actores nacionales centrales en las redes generaran aterrizajes de las políticas en el territorio que se valiera y apoyara en organizaciones locales y regionales, como forma de contribuir a generar mayor capital social local y, al mismo tiempo, incorporar la visión de los actores locales sobre los problemas y la mejor forma de implementar las soluciones.

## **LAS POLÍTICAS DE APOYO AL DESARROLLO EMPRESARIAL Y A LOS PRODUCTORES RURALES**

Según la opinión de los empresarios, los factores que deberían ser mejorados por parte del Gobierno Nacional, Departamental o Local, por orden de importancia son los siguientes: desarrollo de infraestructura, formación de capital humano, agilización de trámites y desarrollo de una regulación y legislación adecuadas.

Estas demandas son aspectos en los cuáles la política pública tiene un rol importante a jugar, con acciones que en definitiva se deben traducir en la generación de bienes públicos. Sin embargo, en el aspecto de la capacitación, y también en algún tipo de infraestructura, el sector privado debe asumir un rol activo, más allá de canalizar sus demandas hacia el Estado.

Esto es así porque hay necesidades privadas que de resolverse determinan una apropiación de renta que no es necesariamente pública, sino privada o de un determinado grupo, por lo que la participación público-privada, incluyendo la co-financiación, parecería ser la forma más adecuada de abordar estos desafíos.

En cuanto al financiamiento productivo, el principal problema del mercado financiero es la falta de créditos para realizar inversiones a largo plazo. Sin bien se cuenta con una institución que se encarga de proveer estos productos, la AFD, existe poca oferta de estos productos en el mercado (por ejemplo, en las financieras y en los bancos). Esto afecta sobre todo a las empresas de menor tamaño y a los productores rurales, que son pequeños productores en el departamento Central.

Esto no se solucionaría con microcréditos ya que no es un tema de capital de giro o de corto plazo, sino de inversiones de monto y plazos más importantes. No es un problema sencillo a resolver. Un camino a explorar es conjugar esfuerzos públicos y privados. Por ejemplo, a través de fondos mixtos para financiamiento de inversiones en emprendimientos productivos.

Los fondos mixtos permitirían desde el aporte público cierto subsidio en las tasas (que no estará dispuesto a hacer el sector privado) y con el aporte del capital privado cierta seguridad que no se realizará una selección adversa de los proyectos, es decir, financiar los que tengan perfil rentista (“lobby”) sino los que garanticen la recuperación de la inversión.

Una política dirigida a mejorar los canales de comercialización de los pequeños productores es la compra pública, a través del Decreto 1056/13 Proceso Simplificado para la Adquisición de Productos Agropecuarios de la Agricultura Familiar. Lamentablemente, al momento de hacer este estudio, casi la mitad de los productores entrevistados no conocía esa posibilidad, un 30% conocía la posibilidad pero no estaba al tanto de cómo funcionaba y solo el 27% conocía el decreto. Solo dos productores entrevistados habían sido alguna vez proveedor del Estado.

A través de la consulta con informantes calificados se pudo comprobar que esta situación es bastante representativa de la situación general. Se hace evidente que para internalizar la idea de las compras públicas de pequeños productores, se debe realizar un esfuerzo mayor que la simple promulgación de un decreto. En definitivas, las razones por las cuáles los pequeños productores no son proveedores del Estado están relacionadas a la falta de información sobre qué programas y posibilidades hay disponibles y la falta de capital y acceso al crédito.

Además de la existencia del marco que ofrece el Decreto 1056/13 sería necesario formular un programa de apoyo específico para el desarrollo de proveedores del Estado, que tuviera una ventana de tiempo finita en su vigencia, con el objetivo de generar las capacidades que hoy no existen para que se aproveche la oportunidad del propio decreto. Esto tendría un componente importante de subsidio, pero por tiempo limitado, para desaparecer luego de generadas las capacidades y contar con más productores en condiciones de aprovechar las ventajas de esta normativa.

En el caso de las empresas, algo menos de la mitad de las que fueron consultadas utiliza o utilizó algún programa público de apoyo al desarrollo de carácter nacional (y la mitad de ellas hace una buena evaluación). No obstante, las empresas entrevistadas no conocen ni recurren a programas de apoyo de la Gobernación Departamental o Municipal.

Esto tiene un correlato en que no existen programas importantes de apoyo al desarrollo productivo y empresarial más allá de los programas nacionales. Se requeriría una revisión en cuanto a la posibilidad de al menos generar una instrumentación de los programas nacionales y/o de cooperación internacional de apoyo productivo a través de los niveles regionales y locales de gobierno. Esto se realizaría mediante una coordinación efectiva que permita una mejor llegada a los diferentes sectores y empresas del territorio del departamento Central, incluyendo las de menor tamaño y de los distritos más alejados y de menor peso económico.



## POLÍTICAS DE DESARROLLO POR REGIONES

Sobre la base de las características de las regiones clasificadas en este estudio, a continuación se presentan algunos lineamientos estratégicos de políticas de apoyo al desarrollo regional.

### a. Región agroindustrial y extractiva

En esta región predominan las actividades agrícolas, agroindustriales y la industria extractiva. Está formada por 7 distritos y ellos son: Areguá, Itá, Itaiguá, Guarambaré, J. A. Saldívar, Ypané e Ypacaráí.

Varios de estos distritos cuentan con una fuerte presencia de importantes industrias de base primaria, una producción agrícola importante en el contexto departamental y una presencia de centros urbanos adecuada para servir de soporte y proveer servicios a esas actividades.

Tomando en consideración estas características se propone mejorar las relaciones y los vínculos productivos entre las actividades más potentes de la región y el resto de la economía local y regional. Esto puede implicar el desarrollo de mayores encadenamientos y relaciones entre empresas locales (en proveduría o cooperación técnica, por ejemplo), pero también mejorar la vinculación de las empresas de la región con empresas de otras regiones (en particular, de la más próxima a Asunción).

En línea con lo anterior, se sugiere promover capacitaciones técnicas en forma selectiva y focalizada en las necesidades de las actividades productivas más importantes de la región. Así también, se recomienda impulsar acciones selectivas para mejorar la provisión de servicios e insumos a nivel local para estas actividades.

La propia característica de los sectores industriales de base primaria lleva a que sean poco demandantes de servicios y de insumos complejos, los que en general se adquieren fuera del territorio. Sin embargo, hay campo para trabajar para la mejora de los relacionamientos productivos locales. Por ejemplo, fortaleciendo las capacidades que tiene el mercado de trabajo local según las especializaciones productivas de la región.

Esto también implica plantear una meta de identificar y apoyar a empresas proveedoras de servicios e insumos locales para esas actividades. Hay que señalar que no se trata de un “programa de cluster”, sino de identificar acciones que deben ser selectivas y focalizadas, y responder a oportunidades productivas específicas.

Partiendo de estas acciones, más selectivas, será posible explorar la posibilidad de identificar casos para promover redes de empresas, alianzas locales, entre otras formas de cooperación. Esto podría permitir mayor escala y capacidades para posicionar mejor a la región para relacionarse de una forma más beneficiosa con otras regiones, sobre todo las que poseen actividades industriales y de servicios más desarrolladas.

Avanzar en estas líneas dependerá de la existencia de un compromiso por parte de los actores económicos que deben estar involucrados desde el inicio.

## **b. Región agrícola y extractiva**

Esta región presenta una economía concentrada y dependiente de unas pocas actividades productivas. Predomina la industria extractiva de productos minerales no metálicos y la producción agrícola de pequeños productores, con algunos cultivos que son relevantes en la superficie total del departamento. Está formada por un solo distrito, el de Nueva Italia.

Se recomienda promover la diversificación de la estructura productiva local. Esto se podría lograr apoyando la generación de micro y pequeñas empresas incluyendo a los productores rurales. En este caso, la diversificación no solo es productiva, sino que es parte de una política de inclusión productiva y social.

Es decir, con esas acciones no se debe pretender una mayor competitividad productiva en el muy corto plazo, sino que se busca generar capacidades que vayan acumulando una masa crítica de recursos que contribuya a ir cambiando las condiciones de entorno desfavorables. Una forma de dar viabilidad a futuro a estas iniciativas es vincular a las micro y pequeñas empresas (o pequeños productores) con circuitos de demanda generados por empresas en otras regiones más centrales.

Un aspecto crítico para generar mayores posibilidades de desarrollo en esta región es mejorar la infraestructura vial y de comunicaciones con el resto del departamento.

## **c. Región con producción agrícola diversificada y polo industrial**

En esta región predominan los pequeños productores agrícolas y se destaca la presencia de un polo industrial. Está formada por un único distrito, el de Villeta.

Para esta región se propone explorar la promoción de cadenas de valor y el desarrollo de proveedores locales, pero también con una intervención orientada a acciones selectivas, identificando oportunidades productivas concretas y los compromisos de los actores económicos involucrados.

Dado que ya existe una importante y diversificada producción agrícola de pequeñas fincas, sería interesante explorar las posibilidades de vinculación de esas producciones tanto con la industria alimenticia de Villeta como también de la región metropolitana u otras.

Se recomienda que las políticas se apoyen en los instrumentos existentes (SNPP, Consejo Empresarial para la Educación Técnica, entre otros). Esto no implica que no se puedan generar nuevos instrumentos, sino que, se debería en primer lugar trabajar sobre los ya existentes.

Partiendo de la realidad que constituye un polo industrial, es importante trabajar en la articulación y promoción de redes de empresas e instituciones y organizaciones (locales y externas).

Las capacitaciones deben estar articuladas a las demandas de las actividades de la región. También sería interesante generar una iniciativa para favorecer el desarrollo de proveedores del polo industrial, del propio distrito pero también de otras regiones del departamento. Esto se podría materializar a través de la colaboración inter-distritos y entre regiones que podrían ser innovadoras y potenciarían la proyección del propio polo industrial de Villeta.

A su vez, se podría trabajar en la mejora de las capacidades empresariales para abordar los desafíos de los esquemas competitivos del mercado nacional e internacional. Es decir, promover la capacidad emprendedora desde un punto de vista de competitividad empresarial. Esto implicaría trabajar con el sector de pequeños y medianos empresarios, por un lado, en mejorar sus capacidades y herramientas de trabajo y, por otro lado, en mejorar el potencial de vinculación con clientes o mercados dinámicos (nacional o de exportación).

#### **d. Región metropolitana especializada en servicios e industria**

Esta región concentra el mayor desarrollo de las industrias y los servicios, explicando la mayor parte del empleo y de la población del departamento Central, y con las mayores economías de aglomeración urbana. Está formada por 10 distritos, que son: Fernando de la Mora, Lambaré, Luque, San Lorenzo, Mariano Roque Alonso, Capiatá, Limpio, Ñemby, San Antonio y Villa Elisa.

Se recomienda promover acciones para generar relacionamientos productivos más complejos, ya que se cuenta con mejores condiciones productivas y un entorno más favorable. La intervención debe referirse a acciones selectivas, identificando oportunidades productivas específicas y los compromisos de los actores económicos involucrados.

La región debe pensarse en conjunto con la ciudad de Asunción y como polo tractor de todo el departamento. Es decir, se deben fomentar los vínculos de los grandes emprendimientos de esta región, ya sean productivos o de servicios, con otros emprendimientos del resto de las regiones (potenciales clientes, proveedores y/o socios).

Se sugiere trabajar fuertemente en la promoción de redes de empresas e instituciones y organizaciones (nacionales y locales), y si es posible generar Consejos Sectoriales (integrados en forma mixta, por el sector privado y el sector público) que puedan focalizar esas acciones según especificidades de determinadas actividades productivas.

Dado que en esta región se concentra la mayor cantidad de la población del departamento Central, y que el departamento muestra indicadores favorables de educación técnica y terciaria, se puede llegar a la conclusión que cuenta con una cantidad importante de recursos humanos calificados. Sin embargo, esto todavía no es suficiente para lograr una transformación de la realidad económica y productiva de la región hacia un perfil con mayor presencia de industrias intensivas en ciencia y conocimientos.

Por lo tanto, se sugiere promover acciones que en cierta medida son de corte horizontal. Estas acciones estarían orientadas a la realización de capacitaciones técnicas y la generación de habilidades que son transversales a las actividades productivas más importantes de la región. Entre estas capacidades transversales a potenciar pueden estar, por ejemplo, formación en logística, comercio exterior, herramientas informáticas de aplicación productiva-industrial, sistemas de calidad, diseño, gerenciamiento de empresas, entre otras posibles a identificar.

Acciones de formación de capital humano como las mencionadas son suficientemente amplias como para justificar la implicación de diferentes industrias y sectores, que se verían beneficiados, al tiempo que pueden ofrecer la suficientemente amplia incidencia sobre gran parte de la población como para interesar a la política pública y a las organizaciones de la

sociedad civil y sindicatos. Por lo tanto, serían iniciativas que, en una región como esta con adecuada masa crítica de población y empresas, podría ser de fácil justificación y con probabilidad alta de lograr los consensos y recursos necesarios para llevarlas a cabo.

Otras intervenciones dirigidas a determinados sectores y actividades específicas también son altamente deseables, pero tendrían su incubación y desarrollo en el marco de la recomendación de fomentar redes de intercambio y coordinación, generando espacios de articulación incluso con especificidad sectorial, que puedan dar lugar a estrategias focalizadas. Una iniciativa como la antes mencionada de Consejos Sectoriales podría constituir ámbitos propicios para apoyar este tipo de acciones.

Finalmente, en esta región existe la mayor masa crítica de empresas, trabajadores y consumidores, por lo que es necesario orientar las políticas de promoción de micro y pequeñas empresas contemplando la dimensión de la competitividad empresarial y ya no solo una mirada de inclusión social. Una posibilidad es la articulación de estos emprendimientos con las grandes empresas, analizando también los aportes de esas grandes empresas para apoyar la formación de MiPymes (brindando información, apoyando con técnicos propios en las capacitaciones, mediante acuerdos comerciales a definir, co-financiando inversión en tecnología).

Lo anterior no implica que no se desarrollen políticas de apoyo a sectores vulnerables de la población para que puedan emprender un negocio con objetivo de inclusión social. Lo que se quiere decir es que no hay que confundir los instrumentos, por lo que es necesario tener instrumentos para inclusión social pero también para inserción competitiva de micro y pequeñas empresas en los mercados (al menos en esta región dadas sus características favorables para ello).

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F. (2006) “Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva”, Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica.
- Aydalot, P. (1986) Milieux innovateurs en Europe, GREMI, París.
- Beccatini, G. (2006) “Vicisitudes y potencialidades de un concepto: El distrito industrial”, en Edición Especial Economía Industrial nº359: El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años, p. 21-27.
- Bourdieu, P. (1986): “The Forms of Capital”. En John G. Richardson (ed.), Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education, Greenwald Press, New York.
- Easley y Kleinberg (2010): Networks, Crowds, and Markets: Reasoning About a Highly Connected World, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fujita, M. (1992) “Monopolistic Competition and Urban Systems”, European Economic Review, 37.
- Galaso, P. (2011) “El papel del capital social en el desarrollo. Un estudio de las redes de innovación en España”, Gutiérrez, L. y Limas, M. Nuevos enfoques del desarrollo. Una mirada desde las regiones, Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo, México, pp.11-44.
- Gereffi, G. (2001) “Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización”, Problemas del Desarrollo, vol. 32, nº 125, pp.9-37
- Grabher, G. (1993) The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks, London and New York: Routledge.
- IECON (2014) “Mapeo de Capacidades Territoriales y Desarrollo Productivo”, coord. Adrián Rodríguez Miranda, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (Universidad de la República), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Montevideo-Uruguay.
- Jackson, M. (2008): Social and Economic Networks, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Keilbach, M. (2000) Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth, Ed. Physica-Verlag Heidelberg, Alemania.
- Krugman, P. (1995) Development, Geography, and Economic Theory, MIT Press, Cambridge.
- Krugman, P. (1991) “Increasing Returns and Economic Geography”, Journal of Political Economy, vol. 99, Nº3.
- Lucas, R. (1988) “On the Mechanics of Economic Development”, Journal of Monetary Economics Nº 22, pp. 3-42.

- Méndez, R. (2000) “Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores” en Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España, Alonso, J.L. y Méndez, R., Ed. CIVITAS, Madrid.
- North, D.C. (1993) Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económico, México, D.F.
- Porter, M. E. (1998) “Cúmulos y competencia. Nuevos objetivos para empresas, Estados e instituciones”, Porter, M. E. Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones (pp. 203-288). Bilbao: Ediciones Deusto.
- Rodríguez, J. C., Peralta, N. y Villalba, R. (2014): Territorio y ciudadanía, articulación y fragmentación del capital social en el Paraguay. Un inventario, Servilibro, Asunción, Paraguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2014) Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay, Cuaderno de Desarrollo Humano N° 03, PNUD Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2013) “Disparidades territoriales en Uruguay: una mirada desde la dimensión local del desarrollo”, Cuaderno de Economía, Segunda Época, N°2, Universidad Católica del Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2010) “Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva”, Documento de Trabajo N°3/10, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República.
- Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. (2014) “¿Proyectos empresariales o socio-territoriales? Un análisis aplicado a dos Municipios de Uruguay”, Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, N° 10, Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile.
- Vázquez Barquero, A. (2005) Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo, Antoni Bosch, Madrid.
- Williamson, O.E. (1993) “Calculativeness, trust, and economic organization” en Journal of Law and Economics XXXVI, pp.453-486.

# ANEXOS

## ANEXO 1: VISIÓN GENERAL DE LAS REDES EN EL TERRITORIO

### INDICADORES EMPLEADOS PARA EL ANÁLISIS GENERAL

INDICADOR	DEFINICIÓN	INTERPRETACIÓN
Grado medio	Número promedio de vínculos por nodo/actor.	Ambos reflejan el grado de interacción entre las organizaciones del territorio.
Densidad	Proporción de vínculos existentes sobre el máximo posible de vínculos.	
Distancia media*	Número de pasos que hay que dar para poner en contacto a cualquier par de nodos de la red.	Reflejan la facilidad de acceso entre los actores en las redes.
Diámetro	Máxima distancia mínima entre nodos.	Mide la tendencia a que los actores formen grupos de tres nodos conectados.
Coefficiente de agrupamiento	Proporción de tríadas sobre el máximo número de posibles tríadas en la red.	
Centralización	Grado de concentración de vínculos.	Representa en qué medida las interacciones entre organizaciones están articuladas por un número de organizaciones reducido (o amplio).
Homofilia (E-I Index)	Expresa la diferencia entre los vínculos externos a un grupo de nodos y los internos al grupo en relación con el total de vínculos. El índice oscila entre -1 (máxima homofilia) y +1 (mínima homofilia).	La homofilia mide la propensión de los actores de una red a vincularse con otros actores de características similares (o diferentes).

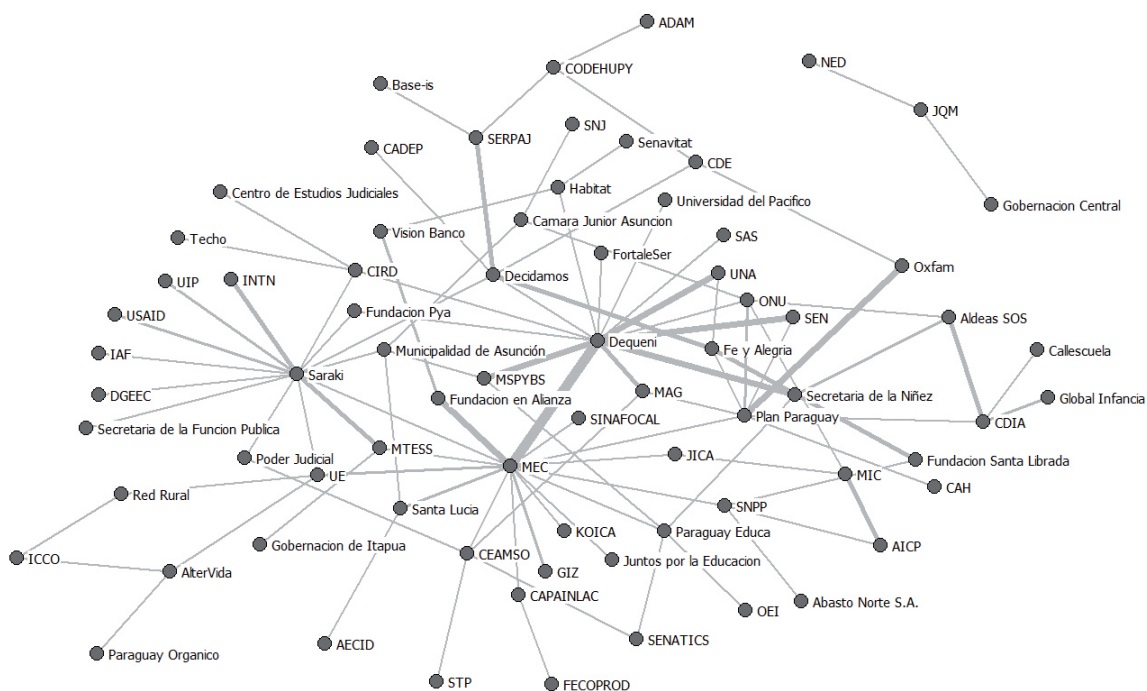
**\*Nota:** en las redes poco densas y con muchos nodos aislados, al crecer el número de vínculos, la distancia y el diámetro tienden a aumentar. Por ello, los valores más bajos de estos indicadores se presentan en las redes menos conectadas, como son los casos de problemas y de infraestructuras.

## PROPIEDADES ESTRUCTURALES BÁSICAS DE LAS REDES ANALIZADAS

TIPO DE RED	PROYECTOS	USA INFRAESTR.	INFORMACIÓN	PROBLEMAS	RELEVANCIA
Grado medio	0,99	0,28	0,98	0,11	0,64
Densidad	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01
Distancia media	2,49	1,32	1,86	1,08	2,10
Diámetro	7	3	4	2	5
Coef. Agrupamiento	0,01	0,00	0,65	0,00	0,01
Centralización (%)*	2,33	0,94	2,79	1,28	11,47

\*Nota: se calcula la centralización de grado de entrada.

## RED DE PROYECTOS





## ÍNDICE E-I GRUPAL SEGÚN LOS DOS CRITERIOS CLASIFICACIÓN DE NODOS/ACTORES. ANÁLISIS DE HOMOFILIA

CRITERIO	PROYECTOS	INFRAESTR.	INFORMACIÓN	CONFLICTOS	RELEVANCIA
<b>Geográfico</b>					
Local/regional	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00
Nacional/ internacional	-0,71	-0,57	-0,62	-0,80	-0,75
Nacional/int. en el territorio	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>Naturaleza/ actividad</b>					
Económicas	0,65	1,00	0,50	0,43	0,69
Educativas	0,50	1,00	0,36	1,00	0,82
Públicas	0,44	0,37	0,61	-0,33	0,61
Sociales	0,54	-0,22	0,20	-0,14	0,28

## ANEXO 2: PRINCIPALES ACTORES ARTICULADORES DEL CAPITAL SOCIAL EN EL TERRITORIO

### COMPOSICIÓN DEL CENTRO DE LAS REDES SEGÚN LAS CLASIFICACIONES DE NODOS

CRITERIO	ORGANIZACIONES		ORGANIZACIONES EN EL CENTRO					
			PROYECTOS			INFORMACIÓN		
	Nº	%	Nº	%	CENTR. / TOT.	Nº	%	CENTR. / TOT.
<b>Geográfico</b>								
Local/regional	6	5,9%	0	0,0%	0,00	0	0,0%	0,00
Nacional en el territorio	17	16,8%	5	83,3%	0,29	4	22,2%	0,24
Nacional	78	77,2%	1	16,7%	0,01	14	77,8%	0,18
Total	101	100,0%	6	100,0%	0,06	18	100,0%	0,18
<b>Naturaleza/ actividad</b>								
Pública	36	35,6%	5	83,3%	0,14	4	22,2%	0,11
Económica	17	16,8%	0	0,0%	0,00	1	5,6%	0,06
Social	26	25,7%	1	16,7%	0,04	3	16,7%	0,12
Educativa	22	21,8%	0	0,0%	0,00	10	55,6%	0,45
Total	101	100,0%	6	100,0%	0,06	18	100,0%	0,18

## LISTADO COMPLETO DE PUNTOS DE CORTE SEGÚN EL TIPO DE RED

ORGANIZACIÓN	PROYECTOS	INFORMACIÓN	INFRAESTR.	CONFLICTOS	RELEVANCIA	TOTAL
MEC	X	X	X	X	X	5
JQM	X	X	X	X		4
CIRD	X		X		X	3
Decidamos	X		X		X	3
Dequeni	X		X	X		3
Habitat	X		X		X	3
Saraki	X		X		X	3
MAG		X	X		X	3
Red Rural		X	X		X	3
MIC			X	X	X	3
AlterVida	X	X				2
CAPAINLAC	X	X				2
MTESS	X	X				2
SNPP	X	X				2
Paraguay Educa	X		X			2
APEP		X	X			2
Fe y Alegría		X			X	2
Fundación en Alianza			X		X	2
MSPYBS			X	X		2
Cámara Junior						
Asunción	X					1
CDIA	X					1
CEAMSO	X					1
CODEHUPY	X					1
Plan Paraguay	X					1
Santa Lucia	X					1
UE	X					1
SERPAJ	X					1
UIP		X				1
ACJ					X	1
CDE			X			1
Fundación Paraguay			X			1
Global Infancia					X	1
Semillas			X			1
Municipalidad de Asunción					X	1
DGEEC			X			1
Poder Judicial					X	1
Secretaría de la Niñez					X	1

## ANEXO 3: INDICADORES ECONÓMICOS Y DE ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN URBANA POR DISTRITOS

REGIÓN	DISTRITO	PESO IND.	PESO EMP-TOT	IH	GUE RELATIVO	GUE ABSOLUTO	POB. 2014	DEN-POB 2014	IH AGRÍCOLA	GRANDES URB.	CIUDADES INTER.
Región Agroindustrial y Extractiva.	Areguá	1,07	0,41	0,99	0,31	0,16	0,67	0,82	0,88		x
	Itá	1,00	0,45	0,83	0,44	0,31	0,80	0,57	1,70	x	
	Itauguá	1,07	0,76	0,99	0,87	0,63	0,88	0,99	1,22	x	
	Guarambaré	0,89	0,20	0,90	0,44	0,14	0,26	1,17	0,50		x
	J.A. Saldívar	0,52	0,22	0,61	0,13	0,05	0,57	1,93	0,99		x
	Ypané	1,07	0,25	0,90	0,44	0,17	0,34	0,88	1,05		x
	Ypacaraí	1,74	0,28	1,25	0,87	0,21	0,30	0,38	0,94		
Región Agrícola y Extractiva.	Nueva Italia	1,41	0,06	0,71	0,61	0,05	0,14	0,05	0,65		
Región con producción agrícola diversificada y polo industrial.	Villeta	2,07	0,31	1,23	1,31	0,31	0,36	0,05	1,43		x
Región metropolitana especializada en servicios e industria.	Capiatá	1,19	1,85	1,01	0,87	1,66	2,06	3,25	1,05	x	
	Fernando de la Mora	0,81	2,77	1,12	2,18	3,91	1,60	9,99		x	
	Lambaré	0,85	1,69	1,28	1,31	1,89	1,69	8,10		x	
	Luque	0,96	2,53	1,07	0,87	2,12	2,87	2,44	0,59	x	
	San Lorenzo	0,85	3,40	0,98	0,87	3,58	2,84	6,50		x	
	Mariano Roque	1,00	1,06	1,07	1,75	1,52	0,86	2,54		x	
	Alonso	1,52	0,87	0,94	0,44	0,45	0,86	1,05		x	
	Limpio	0,78	0,78	0,98	0,87	0,72	0,85	4,43			x
	Nemby	1,33	0,45	1,08	0,87	0,31	0,38	2,08			x
	San Antonio Villa Elisa	0,96	0,64	1,05	1,31	0,82	0,69	4,82			x

**Nota:** Estos indicadores son índices tal que si el valor se encuentra entre 0 y 0,75 el distrito muestra un valor inferior a la media departamental. Si el valor se ubica entre 0,76 y 1,25 el valor es igual a la media departamental y si es superior a 1 indica un valor mayor a la media del departamento.

**Escala utilizada:**

0 a 0,75  
0,76 a 1,25  
1,26 para arriba

Bajo  
Medio  
Alto



**Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya, CADEP**  
Piribebuy 1058 / Asunción, Paraguay  
Teléfonos: (595-21) 452 520/494 140/496 813  
[cadep@cadep.org.py](mailto:cadep@cadep.org.py)  
[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)



**Instituto Desarrollo, ID**  
Teniente 1° Cayetano Rivarola 7277  
c/ Teniente López / Asunción, Paraguay  
Teléfono: (595-21) 525 526  
[desarrollo@desarrollo.edu.py](mailto:desarrollo@desarrollo.edu.py)  
[www.desarrollo.edu.py](http://www.desarrollo.edu.py)