

# Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay

Experiencias de una cooperación internacional



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay

Experiencias de una cooperación internacional



NACIONES UNIDAS



La elaboración de este libro estuvo a cargo de Akio Hosono, Consejero Superior de Investigación del Instituto de Investigación de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA); Kazuo Fujishiro, Director de la División de Centroamérica y el Caribe del Departamento de América Latina y el Caribe de la JICA; Rudolf Buitelaar, Jefe del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Octavio Sotomayor, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, y Sergio González Catalán, funcionario del ILPES, en el marco de las actividades del proyecto conjunto CEPAL/JICA titulado “Desarrollo dinámico inclusivo: un caso exitoso de cooperación internacional en el Paraguay” (JPN/13/001).

La elaboración del capítulo I estuvo a cargo de Akio Hosono; en la elaboración del capítulo II participaron Adrián Rodríguez, Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, Octavio Sotomayor y Carlo Ferraro, Oficial de Asuntos Económicos de la misma División. El capítulo III fue preparado por Belén Servin y Fabricio Vásquez, consultores del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). El capítulo IV fue elaborado por Tetzuo Mizobe, profesor asociado de la Universidad de Nihon, y el capítulo V estuvo a cargo de Kazuo Fujishiro, de la JICA.

Los autores agradecen la valiosa colaboración de Makoto Kitanaka, ex Representante Residente de la oficina de la JICA en el Paraguay, para la realización de este libro, sin cuyo liderazgo y apoyo este trabajo no hubiera nacido. Los autores agradecen asimismo el constante apoyo de Takeshi Takano y Naohiro Kitano, de la JICA, y Makoto Taniguchi, Representante Residente de la oficina de la JICA en el Paraguay. Finalmente, los autores agradecen a Miuriel Vecca, Coordinadora de Cooperación Técnica y Financiera de la oficina de la JICA en el Paraguay, por su importante colaboración y apoyo en la redacción de los textos.

LC/L.3711

Octubre de 2013 • 2013-585

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2013

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

# Índice

---

GLOSARIO .....	9
AUTORES .....	13
PRÓLOGO.....	17
RESUMEN EJECUTIVO	
El Paraguay y el Estudio de desarrollo económico inclusivo del Paraguay (EDEP) .....	21
A. Lecciones aprendidas del EDEP .....	23
B. Las políticas de articulación productiva.....	25
C. El Paraguay: evolución reciente de las exportaciones, los clústers y las cadenas productivas .....	27
1. Cadena productiva soja–alimentos balanceados-porcino .....	28
2. Cadena productiva del sésamo .....	29
3. Cadena productiva de la mandioca-almidón .....	29
4. Cadena productiva algodón-textil–confecciones .....	29
5. Cadena productiva de jugos de frutas .....	30
6. Cadena de producción sucroalcoholera .....	30
7. Cadena productiva de lácteos .....	31
D. Un nuevo enfoque del futuro: el Estudio de desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor (EDRIPP).....	31
INTRODUCCIÓN .....	35
CAPÍTULO I	
El Estudio de desarrollo económico del Paraguay (EDEP): sus conceptos básicos enfocados a la competitividad y el desarrollo económico .....	41
A. Dos características sobresalientes del EDEP .....	42
B. La estrategia de clúster y la cadena agroindustrial; sus fundamentos .....	45
C. La estrategia de clústers en el EDEP: cadenas y aglomeraciones productivas .....	46
D. El régimen de la maquila .....	52

E. La iniciativa de “calidad y productividad” .....	54
F. La estrategia del sector de los transportes y corredores de exportación .....	57
G. El desarrollo inclusivo en la visión del EDEP .....	58
H. El EDEP y su enfoque territorial .....	59
Bibliografía .....	60

## CAPÍTULO II

### Las políticas de articulación productiva: cadenas y clústers

en América Latina .....	61
A. Introducción.....	61
B. La política industrial y la política agrícola: aspectos conceptuales .....	64
1. Innovación tecnológica e instituciones .....	64
2. Las políticas de articulación productiva.....	65
C. La gobernanza y la coordinación de los actores: modelos de operación.....	69
1. La gobernanza multinivel.....	69
2. Los modelos de gobernanza.....	71
D. Los niveles de análisis: sector, cadenas, territorios, empresas .....	78
1. El nivel sectorial .....	78
2. Las cadenas productivas .....	80
3. Los territorios .....	87
4. Los programas asociativos y los encadenamientos de empresas .....	88
E. Encadenamientos y clústers: experiencias en América Latina .....	92
1. Los programas de desarrollo de proveedores en México y Chile.....	92
2. Los proyectos de fomento y los programas territoriales integrados en Chile.....	93
3. Los negocios inclusivos en el Ecuador.....	96
4. Las aglomeraciones productivas locales en el Brasil .....	100
F. Conclusiones.....	106
1. Cadenas .....	106
Bibliografía .....	110

## CAPÍTULO III

### El desarrollo del clúster agrícola y los desafíos futuros .....

A. Cambios en la estructura de las exportaciones de productos agropecuarios: el aumento de las exportaciones de productos agrícolas procesados.....	118
1. La situación de la formación de clústers y sus desafíos.....	121
B. Formación de un clúster agrícola en el sector sojero: el caso de la región del Cerrado en el Brasil .....	138
C. Conclusiones.....	141
Bibliografía .....	143

## CAPÍTULO IV

### El EDEP y los clústers.....

A. Las nuevas instituciones .....	146
B. La evolución de los siete clústers identificados.....	148

1. Soja-alimentos balanceados-porcino .....	148
2. La cadena productiva del sésamo .....	151
3. La cadena productiva de la mandioca-almidón.....	156
4. La cadena algodón–textil–confecciones.....	159
5. Jugos de frutas.....	163
6. La cadena de producción sucroalcoholera .....	168
7. La cadena de lácteos .....	172
C. Conclusiones.....	177
Bibliografía .....	183

## CAPÍTULO V

La visión de la JICA para un desarrollo dinámico e inclusivo:

el paso del EDEP al EDRIPP .....	185
A. Introducción: El Paraguay en 2000 .....	185
1. El contexto del EDEP en 2000.....	185
2. Resumen de la propuesta del EDEP.....	186
3. La implementación de la propuesta del EDEP por el lado paraguayo .....	188
4. Acciones de cooperación de la JICA después del EDEP .....	189
5. Acciones de cooperación de la JICA para las estrategias sectoriales cruzadas (diseñadas para superar los factores limitantes generales de la competitividad) .....	190
6. Acciones de cooperación de la JICA para las estrategias dirigidas a sectores específicos.....	191
7. Acciones de cooperación de la JICA para las estrategias de clúster .....	195
B. Cinco casos de acciones de cooperación de la JICA.....	196
1. Proyecto de desarrollo de variedades resistentes a la roya de la soja y nematodo de quiste de la soja .....	196
2. Proyecto de mejoramiento de la tecnología de producción de hortalizas para pequeños productores.....	199
3. Proyecto de fortalecimiento del Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL).....	202
4. Proyecto de mejora de semillas de sésamo para los pequeños productores .....	205
5. Proyecto de fortalecimiento de cooperativas de la zona sureste (fases I y II) .....	209
C. Lecciones aprendidas mediante el análisis de los cinco proyectos.....	213
D. El Paraguay en 2011: transformación de la política de cooperación de la JICA. Del EDEP al Estudio de desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor (EDRIPP) .....	215
1. El desarrollo inclusivo y el desarrollo de los territorios rurales como un enfoque de aterrizaje.....	215
2. Formulación de estrategias para un desarrollo inclusivo en los territorios rurales .....	218
E. Implementación de los proyectos de la JICA para un desarrollo inclusivo en los territorios rurales.....	224

1. Fortalecimiento del sistema de la gestión territorial como una nueva plataforma de desarrollo de los territorios rurales .....	226
2. El fortalecimiento de las cadenas de valor mediante alianzas estratégicas con el sector privado .....	228
3. Alianzas estratégicas con las cooperativas de producción .....	229
4. El INCOOP, la FECOPROD y la JICA, 2012 .....	230
F. Conclusión: El Paraguay en 2030 y las acciones de cooperación de la JICA para un desarrollo dinámico e inclusivo .....	233
Bibliografía .....	234

## CUADROS

II.1 Modelos de gobernanza según el papel del gobierno.....	73
II.2 Algunos ejemplos de alianzas público-privadas utilizadas en el sector agrícola.....	74
II.3 Agenda de trabajo del sector lácteo chileno: principales hitos 2000-2010 .....	83
II.4 PROFO, PDP, PTI: principales características de operación.....	94
II.5 Comparación esquemática de los programas de proveedores y alianzas productivas (PDP-AP) de Chile, las aglomeraciones productivas locales (APL) del Brasil y los negocios inclusivos (NI) del Ecuador .....	97
III.1 Evolución del valor de las exportaciones y orden por producto agropecuario (promedio anual de 5 años).....	119
III.2 Proporción del volumen de exportación de soja según su uso, volumen destinado al uso interno y volumen de producción total, 1997-2011 .....	125
III.3 Número de productores de algodón por estratos en la región oriental .....	132
III.4 Comparación de costos de producción, 2004-2009.....	132
III.5 Valor de las exportaciones del rubro confecciones, principales empresas, 2010.....	134
III.6 Variación del volumen de compra de algodón por manufactura de Pilar S.A. ....	137
IV.1 Evolución de las exportaciones de almidón de las principales empresas .....	158
IV.2 Producción de Frutika y Trociuk .....	165
IV.3 Evolución de las exportaciones de Frutika y Trociuk .....	166
IV.4 Producción de caña de azúcar – Primer eslabón de la cadena productiva.....	169
IV.5 Producción de azúcar convencional y azúcar orgánico entre 2001 y 2008 .....	170
V.1 Resumen del Proyecto de desarrollo de variedades resistentes a la roya de la soja y nematodo de quiste de la soja.....	198
V.2 Resumen del Proyecto de mejoramiento de la tecnología de producción de hortalizas para pequeños productores.....	200
V.3 Resumen del Proyecto de fortalecimiento del Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL).....	203

V.4	Resumen del Proyecto de mejoramiento de semillas de sésamo para los pequeños productores.....	206
V.5	Resumen del Proyecto de fortalecimiento de cooperativas de la zona sureste (Fases I y II).....	210
V.6	Resumen del Proyecto de desarrollo rural para el fortalecimiento del sistema de gestión territorial en Itapúa y Caazapá.....	227
V.7	Resumen del Proyecto de asistencia para la formación de clústers de cooperativas .....	230
V.8	Comparación entre la responsabilidad social empresarial (RSE) y la creación de valor compartido (CVC) .....	231

#### GRÁFICOS

III.1	Superficie, volumen y rendimiento de la producción de soja, 1997-2011 .....	122
III.2	Superficie, volumen y rendimiento de la producción de maíz, 1997-2011 .....	123
III.3	Superficie, volumen de producción y rendimiento de la soja en Itapúa, 1997-2011.....	126
III.4	Evolución de la superficie, el volumen de producción y el rendimiento del algodón, 1990-2010 .....	131
III.5	Exportaciones paraguayas del sector algodón-textil-confecciones, 2004-2010 .....	133
IV.1	Evolución de la superficie sembrada y producción de sésamo entre 1999 y 2009 .....	153
IV.2	Exportaciones de sésamo entre 2000 y 2011 .....	154
IV.3	Producción de algodón.....	160
IV.4	Exportaciones de tejidos, prendas de vestir y ropa de hogar.....	161
IV.5	Exportaciones de azúcar .....	171
IV.6	Producción de leche cruda y leche procesada.....	174
IV.7	Exportaciones de productos lácteos.....	175

#### DIAGRAMAS

I.1	Estrategia general.....	43
I.2	Estrategia de clúster.....	47
I.3	Estrategia del clúster de balanceados .....	50
I.4	Estructura del clúster de balanceados (hacia 2000) .....	51
I.5	Estrategia para el fomento de las exportaciones .....	52
II.1	Un nuevo enfoque productivo.....	89
II.2	Los proyectos de fomento (PROFO) y los programas de proveedores (PDP).....	95
III.1	Estimación de la cadena de valor de la soja-balanceado en Itapúa (2011) .....	127
III.2	Estimación de la cadena de valor de la industria del algodón.....	135
IV.1	La cadena productiva soja-balanceados-porcino.....	149
IV.2	A. Esquema original de la cadena del sésamo .....	152
	B. Nuevo esquema de la cadena del sésamo.....	153
IV.3	La cadena productiva de la mandioca-almidón .....	156
IV.4	La cadena productiva algodón-textil-confecciones .....	160

IV.5	La cadena de producción de jugos de frutas.....	164
IV.6	La cadena de producción sucroalcoholera .....	170
IV.7	La cadena productiva de lácteos .....	173
V.1	Las tres estrategias fundamentales propuestas en el EDEP .....	187
V.2	Las tres estrategias fundamentales propuestas en el EDEP y proyectos implementados por la JICA.....	189
V.3	Flujo de actividades realizadas por el EDRIPP.....	219
V.4	Las cuatro dimensiones planteadas por el EDRIPP .....	220
V.5	Ámbitos de la estrategia del EDRIPP.....	221
V.6	Contenido de cada ámbito: visión, pilares y ejes del EDRIPP .....	222
V.7	Proceso para el desarrollo del mecanismo institucional de implementación.....	224
V.8	Generalidades de la cooperación de la JICA con el Paraguay.....	225
V.9	Resumen del Programa de asistencia a la autogestión de pequeños productores .....	226

#### RECUADROS

I.1	Las experiencias de Singapur .....	56
II.1	Cadenas y clústers en el sector agrícola .....	77
II.2	Ejemplos de proyectos de fomento .....	96
II.3	Análisis de caso: programa territorial integrado litoral de los poetas .....	103
II.4	Análisis de caso: aglomeración productiva local muebles del estado de Acre.....	104
II.5	Análisis de caso: negocios inclusivos en PRONACA.....	105
V.1	Cooperación de la JICA en el régimen de la maquila.....	191
V.2	Cooperación de la JICA en el corredor de exportación.....	194
V.3	Cooperación de la JICA en el movimiento “Un Pueblo, Un Producto” .....	195

#### MAPAS

IV.1	Área de influencia de la cadena productiva soja- balanceados-porcino .....	151
IV.2	La cadena del sésamo .....	155
IV.3	La cadena de la mandioca-almidón .....	158
IV.4	La cadena del algodón–textil–confecciones .....	162
IV.5	La cadena de los jugos de frutas.....	167
IV.6	La cadena sucroalcoholera .....	172
IV.7	La cadena de lácteos en la Región Oriental.....	176
V.1	Las cinco subregiones identificadas .....	223

# Glosario

---

## Acrónimos y siglas

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

APP: alianzas público-privadas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BPA: buenas prácticas agrícolas

CADEP: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

CAH: crédito agrícola de habilitación

CAPAINLAC: Cámara Paraguaya de Industriales Lácteos

CAPECO: Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas

CAPEXSE: Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo

CEMAP: Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPPROCAL: Centro Paraguayo de Productividad y Calidad

CIMC: Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte

CNIME: Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción de Chile

CRIA: Centro Regional de Investigación Agrícola

CVC: creación de valor compartido

DEAg: Dirección de Extensión Agraria

EDEP: Estudio de Desarrollo Económico del Paraguay  
EDRIPP: Estudio de Desarrollo Rural Integral Dirigido al Pequeño Productor  
EXPIDER: Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina  
FCA: Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción  
FECOPROD: Federación de Cooperativas de Producción  
FOCOSEP: Proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo  
GTZ: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica  
HACCP: Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control  
IAN: Instituto Agronómico Nacional  
IED: inversión extranjera directa  
IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
INCOOP: Instituto Nacional del Cooperativismo  
INTN: Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología  
JBIC: Banco Japonés de Cooperación Internacional  
JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
LEADER: Liaison entre actions de développement de l'économie rurale  
MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería  
MERCOSUR: Mercado Común del Sur  
NPB: Consejo Nacional de Productividad de Singapur  
OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos  
ONPEC: Organización Nacional Promotora de la Estrategia de la Competitividad  
ORPEC: Oficina Regional Promotora de la Estrategia de Competitividad  
PBQP: Programa de Calidad y Productividad del Brasil  
PDP: programas de desarrollo de proveedores  
PIDERAL: Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina  
PPCP: Programa de Calidad y Productividad del Paraguay  
PROFO: proyectos de fomento  
REDIEX: Red de Inversiones y Exportaciones

RSE: responsabilidad social empresarial

SENACSA: Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal

SIGEST: Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural

SNV: Organización para el Desarrollo de los Países Bajos

SPDP: Proyecto de desarrollo de la productividad de Singapur

STP: Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República

UIP: Unión Industrial Paraguaya

UNA: Universidad Nacional de Asunción



## Autores

---

*Rudolf Buitelaar*: Economista, Máster en Economía. Universidad Libre de Ámsterdam. Jefe del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su investigación se centra en temas de desarrollo territorial, políticas de articulación productiva y fomento empresarial.

*Carlo Ferraro*: Economista, funcionario de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial (DDPE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hasta enero de 2013, con amplia experiencia en investigación, asistencia técnica y capacitación en temas vinculados a políticas de apoyo a pymes, complejos productivos (clústers) y mecanismos de articulación productiva. Ejerce como docente en la Universidad Tecnológica Nacional, en la Universidad Nacional de San Martín y en la Universidad del Litoral de la Argentina, y en cursos de formación en el Brasil.

*Kazuo Fujishiro*: Actualmente es director de la División de la Región Centroamericana y del Caribe del Departamento de la Región América Latina y el Caribe de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). Ingeniero forestal por la Universidad de Tsukuba. Fue representante residente adjunto de la oficina de la JICA en el Paraguay, y coordinador y experto en desarrollo participativo del proyecto de la JICA en Panamá.

*Sergio González Catalán*: Ingeniero agrónomo, Máster en Economía Agraria, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Su investigación se centra en los indicadores de desarrollo regional y la evaluación de las disparidades territoriales en América Latina.

*Akio Hosono*: Consejero superior de investigación del Instituto de Investigación de la JICA. Doctor en Economía, Universidad de Tokio. Fue vicerrector de la Universidad de Tsukuba, en la Ciudad de las Ciencias de Tsukuba; profesor del Instituto de Investigación de Economía y Administración de Negocios de la Universidad de Kobe; embajador del Japón en la República de El Salvador, y director del Instituto de Investigación de la JICA. Durante el período de preparación del Estudio de desarrollo económico del Paraguay (EDEP) presidió el Comité Asesor de la JICA para el EDEP.

*Tetzuo Mizobe*: Profesor asociado, Universidad de Nihon, Facultad de Agricultura y Veterinaria. Doctor en agricultura por la Universidad de Nihon. Trabajó para consultoras en temas de desarrollo desde 1980 hasta 2010, período durante el cual llegó a ser especialista y líder de proyectos de desarrollo rural y agrícola para la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

*Adrián Rodríguez*: licenciado en Economía por la Universidad de Costa Rica (UCR-1985) y doctorado en Economía Agrícola en la Universidad Estatal de Pensilvania, con especialidad en Economía de Recursos Naturales. Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial (DDPE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

*Belén Servin*: Máster en Ciencias Económicas con especialidad en Comercio Internacional por el Instituto Politécnico Nacional (IPN, México). Licenciada en Economía por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA). Es investigadora miembro del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) y se ha especializado en comercio internacional, competitividad e innovación.

*Octavio Sotomayor*: Ingeniero agrónomo chileno graduado en la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile. Especializado en Economía Agraria. Máster obtenido en AgroParisTech (Francia), donde se especializó en Ciencias Económicas. Actualmente se desempeña como oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ocupó durante diez años diversos

cargos del Ministerio de Agricultura de Chile, y entre 2004 y 2006 fue director nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). Se ha desempeñado como asesor en numerosos países latinoamericanos y ha realizado estudios y consultorías para organismos públicos, empresas privadas y organismos internacionales.

*Fabrizio Vásquez:* Geógrafo, investigador asociado del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Su trabajo se centra en las transformaciones de la matriz productiva, las cadenas de valor inclusivas y los sistemas territoriales, tanto rurales como urbanos.



## Prólogo

---

A principios del siglo XXI la economía del Paraguay mostró un período de relativo dinamismo que se prolongó por seis años, entre 2003 y 2009, en que el crecimiento anual del PIB promedió casi un 5%, seguido por cuatro años de altos y bajos, determinados, principalmente, por las condiciones climáticas que afectaron los cultivos exportables. Para las estructuras sociales y la organización política también fue un tiempo de cambios. La experiencia de esta década denota tanto un alto potencial de crecimiento como la necesidad de un cambio estructural con mayor inclusión social para la promoción de un desarrollo sostenible en el largo plazo.

La historia sobre las tendencias recientes de la economía paraguaya, con sus éxitos, desafíos pendientes y lecciones aprendidas, no ha sido ampliamente difundida y no es muy conocida fuera del país. El presente libro se propone contar parte de esta historia, desde diferentes puntos de vista.

Los capítulos de este libro se concentran en el proceso de fortalecimiento de la capacidad productiva con inclusión social, especialmente en los sectores agrícolas exportadores, a través de la cooperación entre empresas y con instituciones del sector público y privado. Con frecuencia, este proceso se conoce como el desarrollo de clústers y es esencial para entender la evolución reciente de la estructura económica paraguaya.

La historia se cuenta desde varias perspectivas. En la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Akio Hosono, Consejero Superior de Investigación del Instituto de Investigación de la JICA, recuerda que en 2000 se presentó una audaz propuesta de estrategia para

el futuro del Paraguay, contenida en el Estudio de Desarrollo Económico del Paraguay (EDEP). Este enfoque visionario, planteado en momentos en que pocos tenían esperanzas de un futuro próspero, destacaba el papel que cumplían los clústers. La historia ha demostrado que la aproximación de la JICA apuntaba al camino correcto y Tetsuo Mizobe, profesor asociado de la Universidad de Nihon, presenta las cifras que confirman ese mensaje y que muestran cómo muchas cosas pueden mejorar aún.

Posteriormente, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), centro de estudio paraguayo, cuenta cómo el gobierno, organizaciones del sector privado y la sociedad civil, en general, trabajaron con conceptos y aproximaciones similares a las propuestas por la JICA. En última instancia, es el esfuerzo colectivo de la sociedad paraguaya el que explica la evolución de su economía.

A su vez, investigadores de la CEPAL presentan una visión latinoamericana de las experiencias de estrategias de desarrollo de clústers. Exponen que la experiencia paraguaya no es una iniciativa aislada y que varios de los asuntos relacionados con la política industrial para promover cambios estructurales con inclusión social se están discutiendo en otros países.

En el capítulo final, la JICA plantea una visión actualizada de su propuesta para el desarrollo económico del Paraguay y un esquema integrado para promover el desarrollo rural con un enfoque territorial, centrado en la inclusión de pequeños productores agrícolas.

La transformación de la economía y la sociedad paraguayas no es la única historia que se cuenta en este libro. Existe otra historia: la de una agencia de cooperación internacional que se adentra en el debate de la estrategia de desarrollo nacional. Esta historia tampoco es contada ni conocida fuera de la Agencia. La JICA se enorgullece de compartir dicha experiencia en este libro.

Para la CEPAL, el estudio de caso del Paraguay presentado en este volumen proporciona respuestas a la pregunta de cómo promover el cambio estructural para la igualdad en América Latina y el Caribe. Se confirma la noción de que el rol del Estado es crucial y que la cooperación internacional puede también hacer contribuciones importantes en este proceso.

El Paraguay exhibe avances significativos, pero aún quedan desafíos urgentes e imperativos. La JICA y la CEPAL confían en que el presente libro agrega elementos importantes al debate de las estrategias de desarrollo para el futuro del Paraguay.

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva de la Comisión  
Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

**Akihiko Tanaka**

Presidente de la Agencia de  
Cooperación Internacional  
del Japón (JICA)



## Resumen ejecutivo

---

# El Paraguay y el Estudio de desarrollo económico inclusivo del Paraguay (EDEP)

La economía del Paraguay se fue adaptando a los profundos cambios que registró el contexto externo, lo que en las décadas de 1980 y 1990 se manifestó en la liberalización del mercado financiero, la privatización de las empresas estatales y el fomento de la agroindustria y de la inversión extranjera directa. En ese nuevo contexto, el desarrollo del país necesitaba un motor en la forma de un sector exportador competitivo a nivel internacional. Sin embargo, la oferta de bienes exportables relativamente competitivos se limitaba al algodón, la soja y otros productos agrícolas, con los conocidos problemas de volatilidad de precios, reducido efecto multiplicador en la economía nacional y un impacto social cuestionable.

En el transcurso de la década de 1990, la producción y las exportaciones se estancaron, la balanza de pagos entró en crisis, el equilibrio fiscal se deterioró y aumentó el desempleo. Por todos esos motivos, era indispensable plantear una estrategia nacional para dinamizar la economía sobre la base de una mayor competitividad y mejor calidad.

El gobierno, a través de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) de la Presidencia, solicitó cooperación técnica para el desarrollo al Gobierno del Japón por intermedio de la Agencia de Cooperación Internacional de

ese país (JICA). Con la colaboración de la STP, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), la JICA realizó el Estudio sobre el desarrollo económico inclusivo del Paraguay (EDEP) desde octubre de 1998 a noviembre de 2000. Para la realización del estudio se contó con el asesoramiento de la Comisión de Supervisión de la JICA, dirigida por el doctor Akio Hosono, y con la participación activa del sector privado, incluidas empresas privadas y cooperativas de producción. El informe final del EDEP se entregó al Presidente la República, Luis Ángel González Macchi, en noviembre de 2000.

La estrategia de fomento de la competitividad nacional en el Paraguay propuesta por el EDEP en 2000 se basó en la creación de clústers y cadenas agroalimentarias, debido a la disponibilidad de productos agrícolas como la soja, el algodón, el maíz y otros productos básicos, y también a la identificación del potencial de desarrollo de la cadena agroindustrial relacionada con esos productos, que carecía de articulación intersectorial (entre la agricultura y la industria procesadora) e intrasectorial. Ya entonces se observó la existencia de cadenas y clústers incipientes, pero que carecían de eslabonamientos suficientes para aprovechar economías de escala.

Asimismo, se diseñó una estrategia de fortalecimiento de la industria manufacturera mediante el régimen de la maquila y el aumento de la calidad y productividad del sector mediante la obtención de la certificación ISO 9000.

La inversión pública en infraestructura no se consideró prioritaria debido a la limitada capacidad que se observó en ese momento, pero se diseñó una estrategia que implicaba expandir cuantitativa y cualitativamente las infraestructuras de transporte, en concreto los corredores de exportación y los caminos rurales, con miras a favorecer la movilidad de los productos de exportación, mejorar la movilidad interna y fortalecer las redes de información y centros de servicio para el transporte de cargas.

Otra iniciativa interesante impulsada por el EDEP fue el concepto “Un producto, un pueblo”, que se centró en el desarrollo de los potenciales endógenos de las localidades. La estrategia de desarrollo agrícola tenía un enfoque territorial que aspiraba a fomentar un sistema de producción que generase regiones especializadas en ciertos productos. Al mismo tiempo, se

intentó diversificar las exportaciones mediante el procesamiento industrial de materias primas.

Por medio del EDEP, la cooperación japonesa visualizó un potencial para dinamizar la economía paraguaya fomentando la industrialización de la producción agrícola. Se estudió el potencial de producción de 32 rubros agrícolas, de los que se priorizaron 13: soja, melón, trigo, tomate, maíz, paraíso gigante, sorgo, carne vacuna, mandioca, cerdo, algodón, pollo y naranja. Además, se identificaron seis clústers incipientes que cabía dinamizar: alimentos balanceados, hortalizas, frutas, algodón, madera y metalmecánica.

Fomentar el desarrollo de estos clústers requería una nueva institucionalidad que coordinara los esfuerzos del Estado, que hiciera participar a los agentes territoriales en los municipios y localidades y que promoviera la articulación público-privada. La principal herramienta para impulsar el EDEP la proveyó la Organización Nacional Promotora de la Estrategia de la Competitividad (ONPEC), creada en 2002, y que equivalía a una asociación público-privada con enclaves territoriales, encargada de fomentar la creación de clústers. Durante la década de 2000 también surgieron varias innovaciones e iniciativas institucionales como el Plan Estratégico Económico y Social 2001, el proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo (FOCOSEP), la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), las mesas de competitividad y la Ley 1.064/97 de la industria maquiladora de exportación. Muchas de estas iniciativas siguen vigentes hasta hoy y constituyen la base para pasar a una nueva etapa de mayor consolidación institucional.

## A. Lecciones aprendidas del EDEP

El EDEP tuvo un enfoque diferente a la hora de abordar la dinamización económica, pues, a diferencia de los esquemas sectoriales o de los que presentaban la agricultura como un sistema de producción desvinculado de otros, incorporó un sistema integral o sistémico.

Algunas de las contribuciones y efectos del EDEP fueron:

- La introducción de nuevas ideas y conceptos, entre los que cabe citar: la idea misma de clúster o cadena productiva; el concepto de “corredores de exportación”; el realce del papel de

las infraestructuras de comunicación, y la articulación público-privada como herramienta para mejorar la competitividad.

- La creación de un clima de negocios renovado mediante un nuevo discurso positivista que apuntaba a movilizar un esquema novedoso de desarrollo económico en un momento histórico difícil del Paraguay.
- La creación de nuevas instituciones, como: la Organización Nacional Promotora de la Competitividad (ONPEC) y el proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo - FOCOSEP, y de ocho mesas sectoriales de REDIEX (2000–2010).
- El fortalecimiento del papel de las instituciones públicas, que han adoptado políticas que apuntan directamente al fomento de la productividad, la industrialización y la competitividad.
- La consolidación de la actividad privada: además del notable dinamismo económico que se observa en las últimas décadas, han surgido diversas cámaras y asociaciones de empresas, un hecho que es signo de la fuerza y la determinación productivas del sector privado.
- El cambio en el comportamiento y los aprendizajes del sector privado: repensar estrategias y modelos de gestión para afrontar períodos de crisis; ampliar la capacidad productiva en función de los mercados internacionales; emergencia del espíritu empresarial en la forma de cooperativas y asociaciones; capacidad para innovar e incorporar rubros ajenos a la empresas, y capacidad de adaptación, de emulación de otras empresas y diferenciación geográfica.

En la última década se observa también una serie de factores estructurales positivos, como la estabilidad macroeconómica, la estabilidad política y la mejora de las redes de comunicación, que influyeron positivamente en el dinamismo económico del Paraguay.

Desde la implementación del EDEP hasta la fecha puede mencionarse una serie de lecciones aprendidas y elementos que hay que fortalecer y que se indican a continuación:

- Impulsar una agenda transversal que mejore la competitividad global de la economía paraguaya

- Reforzar las mesas por cadenas productivas
- Focalizar los programas de cooperación internacional
- Articular las agendas nacionales con agendas territoriales
- Desarrollar nuevos instrumentos de fomento

El nuevo escenario económico internacional a que se enfrenta América Latina ha sido positivo en lo que respecta a la demanda de productos primarios, que han experimentado una importante subida de los precios a consecuencia del aumento de la demanda por parte de países como China y la India. El efecto de dicha subida sobre las economías latinoamericanas ha sido dispar, ya que se han beneficiado varios países exportadores de productos primarios, en particular los del Cono Sur, pero algunos países de Centroamérica, el Caribe y México se han visto afectados negativamente, ya que son importadores netos de esos productos.

## B. Las políticas de articulación productiva

Ante el escenario internacional actual, los países dirigen sus esfuerzos a la ampliación de la base exportadora mediante la agregación de valor a la producción primaria, la incorporación de innovaciones y conocimientos en la producción, la integración de la pequeña empresa y un enfoque de sostenibilidad en el modelo productivo. Las acciones, instrumentos e iniciativas que se proponen hacer frente a estos desafíos se enmarcan dentro de la familia de las “políticas de articulación productiva”. La CEPAL ha reflexionado sobre las políticas públicas de articulación productiva necesarias en América Latina y el Caribe en los sectores agropecuario, industrial y de servicios (Sotomayor y otros, 2011; Ferraro y Estumpo, 2010). El componente fundamental de estas políticas es la innovación, entendida como el resultado de un proceso en el que intervienen diversos actores integrados en redes institucionales. Estas políticas trabajan para facilitar el desarrollo de ventajas competitivas mediante las interrelaciones entre empresas e instituciones y se fundamentan en:

- La coordinación de múltiples actores.
- Un escenario de alta volatilidad de los precios.
- La existencia de asimetrías de información y la fluidez limitada en lo relativo a las cantidades, calidades y precios de los productos.

- La agricultura, la industria y los servicios requieren la provisión de bienes públicos, lo que a su vez exige la intervención del Estado.
- En el mercado moderno es necesario diferenciar los productos según sus atributos de calidad.
- La innovación requiere la articulación de diferentes habilidades, que no siempre se encuentran en una sola organización.
- En la agricultura son muchos los factores que crean incertidumbre (ciclo biológico, baja movilidad de los factores de producción, ciclos de precios, entre otros).

El Estado tiene diversos mecanismos para realizar políticas de articulación productiva. Primero, puede actuar según diferentes esquemas de gobernanza según el grado de jerarquía institucional, el grado de autonomía, de relacionamiento dentro de las instituciones y entre ellas, de participación del sector privado, entre otros. Por otra parte, las políticas se pueden aplicar a nivel sectorial (agrícola, servicios, industria), de cadenas productivas, territoriales y asociaciones de empresas.

En el EDEP se propuso una estrategia que apuntaba a fortalecer las cadenas productivas y los clústers incipientes del Paraguay. La definición correcta de las características que debe tener un clúster es objeto de debate, y la definición que se adopta en este libro corresponde a una aglomeración de firmas o empresas de actividades económicas vinculadas que pueden o no compartir un área geográfica delimitada, pero que tienen la característica esencial de interrelacionarse por medio de canales comerciales, contratos comerciales o tecnológicos, relaciones de subcontratación o abastecimiento u otro tipo de vínculo, y que, además, producen ventajas colectivas que derivan de esa relación o vínculo. Las empresas están especializadas, y existe una división del trabajo, lo que deriva en ventajas de escala y mayor productividad. Esta característica relacional es el componente que lo diferencia de la simple aglomeración de empresas, en la que no necesariamente existen vinculaciones.

Las estrategias destinadas a fomentar los clústers pueden apuntar a promover los encadenamientos verticales entre empresas (a lo largo de la cadena, por ejemplo entre una empresa más grande y empresas proveedoras más pequeñas), a fomentar encadenamientos horizontales (entre empresas de un mismo rubro que se asocian) y promover clústers de amplio alcance, integrados tanto vertical como horizontalmente.

En América Latina, algunas experiencias destacadas en la promoción de cadenas productivas son los programas de desarrollo de proveedores (PDP), implementados en México por la Secretaría de Economía y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, que se centran en la asociación de pequeñas empresas proveedoras para que realicen encadenamientos con empresas más grandes. En Chile, la CORFO creó varios instrumentos, como los proyectos de fomento (PROFO), cuyo objetivo es promover los encadenamientos horizontales entre empresas, los programas de desarrollo de proveedores (PDP) con miras a fomentar los encadenamientos verticales, y los programas territoriales integrados (PTI), que articulan empresas de distinto rubro localizadas en un territorio.

En el Ecuador se desarrollaron los negocios inclusivos, una iniciativa impulsada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, y que promueve la asociatividad y la firma de contratos para la compra a pequeños productores de materias primas por parte de la agroindustria, a fin de crear un encadenamiento más integral que el PDP incluyendo la asociatividad de la agroindustria con el pequeño productor.

Desde 2004, las Aglomeraciones Productivas Locales (APL) en el Brasil han sido implementadas por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC) y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), con miras a dinamizar los encadenamientos productivos de actores de un mismo rubro presentes en un territorio, mediante la articulación de los diferentes instrumentos de apoyo que se destinan a proveedores, instituciones públicas y privadas de fomento productivo, capacitación y formación técnica, y asistencia técnica para actividades asociativas, entre otros.

## C. El Paraguay: evolución reciente de las exportaciones, los clústers y las cadenas productivas

En el Paraguay, el producto agropecuario de exportación de mayor relevancia es la soja y sus subproductos (aceite crudo y *expeller*). El algodón, si bien fue un producto de exportación importante en la década de 1990, tuvo escaso dinamismo y perdió protagonismo en la década de 2000. Los productos del sector ganadero, como la carne bovina, han incrementado su participación en la última década. El maíz y el trigo también son

productos de exportación importantes. La superficie cultivada de soja ha aumentado de manera sostenida en los últimos 15 años; sin embargo, el rendimiento aún se mantiene en unas 2 toneladas por hectáreas, un valor relativamente bajo que indica que aún existe un gran potencial de aumento de la productividad.

En cambio, en el caso del maíz, entre 1997 y 2011 se observa tanto un aumento de la superficie sembrada, que pasó de 340.000 a 740.000 hectáreas, como de la productividad, que pasó de 2,31 a 4,24 toneladas por hectárea. En el mercado internacional, los precios de ambos cultivos, soja y maíz, han aumentado considerablemente en los últimos años. Uno de los puntos más relevantes es la baja incorporación de valor agregado en la exportación de soja; a pesar del aumento del volumen exportado de productos como aceite y *expeller*, el valor agregado que reporta es relativamente bajo (8% de valor agregado sobre la soja sin procesar).

A pesar de que la importancia relativa de sus exportaciones ha disminuido, el algodón es particularmente importante en el Paraguay, ya que, al ser un cultivo intensivo en mano de obra, emplea a gran parte de la masa de trabajadores (1,5 millones según estimaciones de la JICA); además, el sector de la industria textil emplea a unas 26.000 personas, y la presencia de las empresas de confecciones es altamente valorada por su capacidad para generar empleo.

A continuación se describen brevemente siete cadenas productivas identificadas en el Paraguay y la evolución reciente que se ha observado en ellas.

## 1. Cadena productiva soja–alimentos balanceados-porcino

Ubicada en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Canindeyú, zona donde se produce la soja, que constituye el primer eslabón en la cadena de producción, parte de esta producción se exporta, mientras que otra se procesa para obtener aceite y *expeller* de soja. Con el *expeller* de soja, maíz y sorgo se producen alimentos balanceados que se comercializan para la alimentación de ganado bovino y porcino, perros y aves. Los frigoríficos utilizan el balanceado para la producción de carne, que se comercializa tanto en el mercado interno como externo.

Una empresa clave de esta cadena productiva es la Cooperativa Colonias Unidas, que reúne a productores de soja y produce alimentos

balanceados, además de influir en la gestión del sistema productivo porcino con la entrega de cerdos para engorde y alimentos balanceados. Otra empresa clave es UPISA, que se encarga de la producción y comercialización de carne porcina.

## 2. Cadena productiva del sésamo

La introducción del cultivo del sésamo está directamente relacionada con la empresa Shiroswawa, que fomenta su producción desde 1990. El esquema de producción del sésamo pasó de ser mecanizado a intensivo en mano de obra, por lo que se ha tenido que recurrir a agricultores de explotaciones familiares y cambiar las zonas productivas (departamentos de Caazapá, Caaguazú e Itapúa). A partir de 2009 han entrado en la cadena actores clave que brindan asistencia técnica (Ministerio de Agricultura y Ganadería) y financiera (Crédito Agrícola de Habilidadación, Financiera El Comercio, Interfisa y Banco Visión). Gran parte de la producción se exporta al Japón. Aún se observa escasa articulación entre los actores de la cadena, a pesar de haber recibido contribuciones importantes por parte de la cooperación japonesa y norteamericana.

## 3. Cadena productiva de la mandioca-almidón

La mandioca constituye un cultivo tradicional del Paraguay, presente en casi todas las regiones del país debido a su rusticidad y su tolerancia a suelos degradados y períodos de sequía. La producción está en manos de explotaciones familiares que venden a intermediarios que la comercializan en Asunción y Ciudad del Este. Las empresas productoras de almidón se encadenan con los productores de mandioca de los alrededores. Cerca del 15% de los cultivadores de mandioca se relacionan con la producción de almidón, y el resto se dedica a la exportación o la comercialización en las ciudades. Las exportaciones han registrado un incremento importante, y su valor pasó de 6,9 millones de dólares en 2007 a 12,3 millones en 2010.

## 4. Cadena productiva algodón-textil-confecciones

La evolución de esta cadena se basa en la empresa Manufactura Textil del Pilar, de gran impacto en la economía local del departamento de Ñeembucú. La empresa trabaja integralmente desde la producción hasta el procesamiento del algodón, emplea a 500 productores locales y genera

unos 20.000 empleos al año. Esta empresa ha ido incorporando eslabones a la cadena productiva, con actividades de hilandería, tejeduría, tintorería, estampado, acabado y confecciones.

Las exportaciones de Manufactura del Pilar han pasado de 7 millones de dólares en 2004 a 20 millones de dólares en 2010. Las empresas como esta, que exportan productos de alto valor agregado, reciben el apoyo del sector público a través de las gobernaciones, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio de Industria y Comercio e instituciones de investigación.

## 5. Cadena productiva de jugos de frutas

La producción de cítricos, principalmente naranjas, ha sido tradicional en el Paraguay, y fue muy importante hasta la década de 1960, cuando la totalidad de la producción se exportaba a la Argentina; posteriormente, la actividad disminuyó debido a problemas fitosanitarios y a las crecientes exigencias de calidad. A fines de la década de 1990, la empresa Frutika comenzó a exportar jugos concentrados a Europa. Otra empresa dedicada a la exportación de jugos concentrados es Trociuk, que exporta a los Países Bajos, el Uruguay e Israel. El esquema productivo se basa en la producción propia de las empresas, complementada con producción de las explotaciones familiares, que ha contado con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este esquema ha arrojado resultados particularmente positivos en el departamento de Caazapá.

## 6. Cadena de producción sucroalcoholera

El cultivo de caña de azúcar se destinó tradicionalmente a la producción de aguardiente; luego, a comienzos del siglo XIX, a la producción de azúcar. A principios de 2000, gran parte de la cosecha se destinaba a la producción de alcohol carburante, siguiendo la tendencia mundial de producción de biocombustibles y la política brasileña de producción de etanol. La diversificación ha conducido a la expansión de la superficie cultivada de los departamentos de Guairá y Central y a la aparición de nuevas zonas productivas, a saber, los departamentos de Paraguarí, Caazapá, Caaguazú y Canindeyú en la frontera con el Brasil. La intervención de instituciones

públicas en la cadena de producción es escasa, y se reduce básicamente a las contribuciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Crédito Agrícola de Habilidad. Actualmente existe un Programa Nacional de la Caña de Azúcar si bien todavía no se ha implementado en su totalidad.

## 7. Cadena productiva de lácteos

En las décadas de 1980 y 1990 tuvo lugar en el Paraguay una ampliación importante de la industria láctea. La producción se orienta principalmente al mercado local, y las pequeñas explotaciones familiares coexisten con medianas y grandes empresas que dan cuenta de casi la totalidad del volumen de producción. Las cooperativas y empresas privadas proveen una demanda constante de leche cruda, lo que ha permitido el arraigo de los productores que ahora cuentan con ingresos seguros. Además, las cooperativas brindan asistencia técnica a los pequeños productores.

Entre 1996 y 2010 se produjo una marcada expansión del sector lácteo, que en esos 14 años creció un 78%. Este crecimiento se explica sobre todo por mejoras técnicas en la producción (mejoramiento genético, mejora de la infraestructura y el sistema de alimentación e intensificación en la producción de forrajes). La producción de leche procesada ha experimentado una expansión similar, con un crecimiento del 268% en el mismo período.

Si bien algunas empresas trabajan para incorporarse al mercado internacional, el mercado nacional sigue siendo el principal consumidor de los productos lácteos.

## D. Un nuevo enfoque del futuro: el Estudio de desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor (EDRIPP)

El enfoque actual de desarrollo que se plantea desde las Naciones Unidas incluye una visión más integral, que incorpora la igualdad como principio normativo y orientador y la sostenibilidad ambiental como requisito. El desarrollo inclusivo supone la distribución y la difusión, por todo el entramado social, del desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a prestaciones y redes de protección social; además, establece la igualdad de condiciones de la ciudadanía, de carácter normativo

en el campo de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales (Cambio Estructural para la Igualdad, CEPAL, 2012).

La JICA, después de más una década de haber publicado el Estudio sobre el desarrollo económico inclusivo de la República del Paraguay (EDEP), reflexiona ahora sobre los procesos, modelos y enfoques de desarrollo, y propone un nuevo esquema basado en el concepto de desarrollo sostenible e inclusivo de los territorios rurales, presentado en el Estudio de desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor (EDRIPP) publicado en 2011 y realizado por el Gobierno paraguayo con la asistencia de la JICA.

El objetivo fundamental del desarrollo sostenible de los territorios rurales (DSTR) es promover la cohesión social en esos territorios y entre estos y el resto de la sociedad nacional. Para ello se ha de intentar transformar el medio rural a través de procesos de gestión territorial participativa que mejoren la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo de las instituciones, como componente fundamental del Plan Nacional de Desarrollo.

Con un horizonte de 20 años, la Visión 2030 se propone como la meta a largo plazo:

*“La calidad de vida de los pobladores de los territorios rurales ha mejorado significativamente, consolidando el sentido de pertenencia, el arraigo y la gobernabilidad local, gracias al desarrollo de sus capacidades y competencias, a la gestión sostenible de los recursos naturales y el aprovechamiento del potencial productivo de sus territorios.”*

La estrategia de desarrollo rural sostenible se enfoca territorialmente en la región oriental, que se subdivide en agrupaciones de departamentos que constituyen subregiones de acuerdo con las características comunes que presentan y, por último, incluye territorios que son divisiones menores.

El enfoque adoptado por el DSTR se basó en Sepúlveda y otros (2003) y propone los cuatro pilares que se describen a continuación:

- Político-institucional: Fortalecimiento de la gobernabilidad.
- Económico-productivo: Fortalecimiento de la competitividad general e integral del mundo rural.
- Sociocultural: Apunta a la equidad y la inclusión social, ya que tiene consecuencias redistributivas, materiales y culturales, según el grado de dedicación de cada habitante del mundo rural.

- Ambiental: Apunta al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para lograr el desarrollo.

Estos pilares se sostienen en tres ejes transversales, que corresponden a líneas estratégicas que buscan fortalecer los agentes institucionales, las organizaciones sociales y los actores sociales individuales, y que son: la capacitación, el fortalecimiento de la sociedad civil y la gestión de la información y el conocimiento.

Para llevar a la práctica la propuesta del EDRIPP, la JICA prioriza el Programa de asistencia a la autogestión de pequeños productores, que hace hincapié en dos pilares: el fortalecimiento del sistema de gestión territorial como nueva plataforma de desarrollo de los territorios rurales y el fortalecimiento de las cadenas de valor a través de alianzas estratégicas con el sector privado.

Con la nueva propuesta del EDRIPP, la JICA plantea una serie de desafíos que apuntan al fortalecimiento institucional y a dar continuidad al impulso económico generado por la cadenas productivas a través de componentes como las alianzas público-privadas, que cobran forma a partir de nuevos conceptos como la creación de valor compartido (CVC), propuesta por Porter y Kramer (2011).

La Visión 2030 viene acompañada de una serie de propuestas específicas para fortalecer el sector agropecuario y agroindustrial sobre la base de las alianzas público-privadas y de la cooperación, la asociación y el aprendizaje que van cobrando forma en el territorio. Si lo que se pretende es alcanzar la competitividad territorial en el “Paraguay rural”, el gran reto lo constituye la generación de un desarrollo inclusivo y sostenible basado en el aprendizaje y la incorporación del conocimiento dentro del proceso productivo.



## Introducción

---

Existen dos fenómenos destacables que han surgido con fuerza en la región en los últimos años y que están directamente relacionados con el presente libro. Por una parte, la nueva valoración del papel de los recursos naturales y de las actividades basadas en ellos en cuanto factores que pueden contribuir a dinamizar la economía de los países de la región. Por la otra, la emergencia de aglomeraciones y complejos productivos como herramientas que permiten reducir las brechas de productividad observadas entre empresas agroindustriales y explotaciones agrícolas.

El actual dinamismo de la economía paraguaya es prueba elocuente del primer fenómeno. Tal como se analiza en este libro, en los últimos años la agricultura y la economía se han expandido con fuerza gracias a la importante demanda mundial de alimentos, sobre todo de soja y carne bovina, por parte de los países asiáticos, pero también de otros mercados que han llegado a ser grandes importadores de productos paraguayos. Sin embargo, los precios internacionales de los productos alimentarios son, por definición, volátiles, y nadie sabe a ciencia cierta si se mantendrán en un futuro próximo.

La única estrategia viable para mantener el actual dinamismo consiste en aprovechar estas circunstancias favorables con miras a mejorar la competitividad sectorial y hacer frente a la volatilidad de los precios mediante la agregación de valor. Es por esta razón que en muchos países están surgiendo complejos productivos agroindustriales y otro tipo de encadenamientos, relevantes para difundir conocimientos técnicos entre los productores, para mejorar la competitividad de las empresas y los territorios rurales y, también, para desarrollar las “ventajas nacionales” en ciertos sectores o cadenas de valor.

Es ese espíritu el que anima este libro, que se propone reflexionar sobre los efectos de una idea planteada por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) al Gobierno del Paraguay hace ya más de diez años, y que apuntaba justamente a hacer frente a los mismos desafíos. Es bien sabido que el Estudio de desarrollo económico del Paraguay (EDEP), iniciado en 2000, aspiraba a valorizar los recursos naturales del país mediante la formación de complejos productivos agroindustriales que permitieran implementar estrategias colectivas para eliminar bloqueos y fallas sistémicas y mejorasen la competitividad y la gobernabilidad del sector.

¿Hasta qué punto se han conseguido esos objetivos? No es fácil responder a esta pregunta, pues en el período transcurrido han ocurrido muchas cosas, y los factores que han incidido sobre la evolución sectorial son de diversa índole: a las iniciativas específicas que llevaron a cabo las empresas y los productores del sector hay que sumar las políticas públicas promovidas por el gobierno, la evolución de los precios internacionales, los cambios políticos del país, el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y muchas otras circunstancias que también determinan los resultados del sector. Sin embargo, los estudios que presentamos en este libro señalan que hoy día existe un tejido institucional más denso del que existía en el momento en que surgió el EDEP, un entramado que incluye a productores, empresas agroindustriales, organismos estatales, entidades técnicas y universidades. ¿Es ese tejido el resultado del EDEP? Este interrogante condujo al Gobierno del Paraguay y a la JICA a evaluar el camino recorrido, con la esperanza de aprender de la experiencia acumulada e identificar nuevos desafíos futuros.

Corresponde al lector juzgar hasta qué punto se ha respondido a la citada pregunta. Estamos ante un tema fundamental, y es útil y necesario que la sociedad paraguaya reflexione sobre el alcance de las políticas públicas asociadas al EDEP que se han implementado en los últimos años. No obstante, también nos parece relevante situar esta experiencia en el contexto de América Latina y suscitar una reflexión sobre los desafíos a que habrán de hacer frente la agricultura, la industria y los territorios rurales del Paraguay.

Considerando los objetivos mencionados, el presente libro se inicia con un análisis de los conceptos básicos empleados para el diseño del EDEP, así como de sus principales propuestas para estimular el desarrollo económico del Paraguay. El capítulo I pone de relieve el carácter integral de la propuesta económica del EDEP, que tuvo en cuenta aspectos generales

determinantes de la competitividad del país a escala mundial y que, por tanto, iban mucho más allá del sector agropecuario. Una vez establecido este marco, el EDEP tuvo en cuenta una serie de estrategias sectoriales que debían desarrollarse a través de la constitución de complejos productivos y otras iniciativas.

El mismo tema es el objeto del capítulo II, en el que se lleva a cabo una reflexión acerca de las políticas públicas de fomento que están aplicándose en América Latina para promover los complejos y los encadenamientos productivos. Este análisis pone de manifiesto que los problemas sectoriales son esencialmente los mismos en todos los países -fuerte predominio de la pobreza rural, gran heterogeneidad estructural, dificultades para innovar y agregar valor, pero, al mismo tiempo, gran potencial productivo y, también, que el intercambio de experiencias es una poderosa herramienta para identificar ideas nuevas, avanzar más rápido y no repetir los errores que ya se han cometido en otros países.

El capítulo III entra de lleno en el objeto principal de la reflexión, esto es, el desempeño de la agricultura paraguaya y el análisis de las estrategias, de las modalidades de operación y de la contribución realizada por el EDEP, y aborda el tema desde una perspectiva macrosectorial a la vez que describe la evolución del tejido institucional —de carácter público y privado— que sirvió de marco para promover la competitividad de las cadenas productivas. En ese contexto, el capítulo analiza la trayectoria de cada una de las cadenas productivas fomentadas por medio del EDEP, y procura identificar los principales factores que determinaron esa evolución. La misma problemática se aborda en el capítulo IV, aunque la reflexión se limita a los complejos productivos formados en cada cadena seleccionada. Este enfoque es de carácter mesoeconómico y pretende comprender cómo funcionaron los complejos productivos durante el período considerado, con vistas a extraer conclusiones en materia de impacto y formular recomendaciones de política.

El capítulo V aborda y analiza diferentes aspectos del trabajo realizado por la JICA durante todo el período, entre otros, la visión de la cooperación japonesa, que, a solicitud del gobierno paraguayo, dio origen a la idea del EDEP. En otra sección del capítulo se analiza una serie de proyectos de carácter complementario promovidos por la JICA una vez concluido el EDEP, proyectos que apuntaban precisamente a facilitar la implementación eficaz de algunas de las ideas planteadas por el presente estudio. El capítulo finaliza con una reflexión acerca del futuro: específicamente, se analiza

el paso de la estrategia de carácter nacional planteada por el EDEP a un nuevo enfoque de la JICA, que busca un mayor anclaje de sus proyectos en los territorios, con miras a una mayor inclusividad social. Son estos objetivos los que se persiguen a través de una nueva iniciativa planteada por el Gobierno del Paraguay y la JICA mediante el Estudio de desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor (EDRIPP), un nuevo marco de acción para la ejecución del programa de cooperación internacional del Gobierno japonés con el Paraguay para los próximos años.

Antes de concluir, dos reflexiones finales. La primera se refiere a la labor de la JICA en el Paraguay, que merece destacarse como un programa de cooperación que debe ser una referencia para otros países de América Latina. Además de un compromiso permanente con el Paraguay, que se ha manifestado de múltiples formas —estudios, proyectos sobre el terreno, visitas de funcionarios y de profesionales paraguayos al Japón, misiones de profesionales japoneses en el Paraguay, cursos, misiones técnicas a terceros países—, cabe destacar el interés de la JICA por la implementación de una estrategia de desarrollo económico nacional que aproveche todo el potencial económico del Paraguay. Este aspecto es interesante dado que revela la intención de la cooperación japonesa en el sentido de desarrollar un programa de cooperación que tenga un alto impacto en el país y que no se limite a proyectos específicos.

La segunda reflexión dice relación con la perspectiva de la CEPAL y del ILPES en su aproximación a este trabajo. Para ambas instituciones ha sido sumamente interesante poder colaborar en este proceso. Más allá de los problemas y limitaciones, el proceso de aparición de los complejos productivos agroindustriales paraguayos es expresión de una tendencia que se debe seguir apoyando, pues constituye la base de la estrategia de desarrollo que han de seguir los países de la región. También cabe señalar que el fortalecimiento de los complejos y las cadenas productivas debe promoverse en consonancia con una estrategia de desarrollo territorial, en la línea de las aspiraciones del EDRIPP para los próximos años. Ambas estrategias son complementarias y la CEPAL y el ILPES las han promovido en múltiples publicaciones y foros, pues se ha demostrado que han contribuido de manera eficaz al desarrollo económico en muchos países de la región y del mundo. Así pues, el desafío es hacer realidad ambos procesos aprovechando el nuevo ciclo político que se inicia en el Paraguay, el potencial económico de sus sectores agrícola, industrial y de servicios, y la creciente demanda de productos alimentarios e industriales

por parte de una economía mundial que sigue en expansión a pesar de sus vaivenes e incertidumbres.

Implementar lo que se ha conseguido a través del EDEP y de muchas otras iniciativas llevadas a cabo en el Paraguay a lo largo de más de una década constituye el principal desafío que queremos plantear a los lectores de este libro. Esperamos que la reflexión que aquí presentamos sirva para fomentar el trabajo mancomunado de sus productores agrícolas, de sus empresas industriales y de servicios, sus universidades e institutos técnicos y organismos de gobierno, en beneficio de toda la sociedad paraguaya ante los desafíos futuros.

**Jorge Máttar**

Director del Instituto  
Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica  
y Social (ILPES)

**Hiroshi Kato**

Vicepresidente de la Agencia  
de Cooperación Internacional  
del Japón (JICA) y Director  
General del Instituto de  
Investigación de la JICA



## Capítulo I

---

# **El Estudio de desarrollo económico del Paraguay (EDEP): sus conceptos básicos enfocados a la competitividad y el desarrollo económico**

En el presente capítulo se resumen los conceptos básicos que orientaron el Estudio de desarrollo económico del Paraguay (EDEP) y sus principales análisis, así como las propuestas basadas en el estudio, con miras a que sirvan como marco de referencia para los siguientes capítulos de este libro. Asimismo, se explica qué intentó analizar el EDEP en el contexto de los primeros años del presente milenio, sin contar, por supuesto, con una serie de estudios relevantes, tanto teóricos como empíricos, que han aparecido después y a los que se hace referencia en el resto del libro. Por otra parte, el EDEP no pudo contar con las valiosas experiencias que se han observado en la última década en el Paraguay y otros países de América Latina.

No obstante, es importante destacar que los conceptos básicos del EDEP coinciden, en lo fundamental, con los lineamientos principales de diversos estudios de la CEPAL, el ILPES y otras instituciones y autores sobre los temas de cadenas productivas, desarrollo territorial, competitividad

y desarrollo, entre otros<sup>1</sup>. Asimismo, cabe señalar que la mayoría de las propuestas del EDEP, basadas en estudios teóricos y sobre el terreno, fueron concretas y prácticas a nivel operacional, y que las llevó a cabo el Gobierno paraguayo, a menudo con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), tal como se señala en el capítulo V. El resumen que se ofrece en el presente capítulo no es exhaustivo<sup>2</sup>.

## A. Dos características sobresalientes del EDEP

El objetivo básico del EDEP fue estudiar “una estrategia para fortalecer la competitividad y las exportaciones”. El EDEP tiene dos características sobresalientes: en primer lugar, propuso un enfoque integral; en segundo lugar, una serie de estrategias específicas que se consideraron esenciales para el caso del Paraguay.

En cuanto al primer punto, el EDEP trató de proponer un enfoque de amplio alcance que, de forma integral, contribuyera a fortalecer la competitividad del país, algo que refleja, sin duda, la postura del Gobierno paraguayo, que mediante este estudio pretendía elaborar una especie de plan maestro de desarrollo económico del país. La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) hizo suya esa postura y, al mismo tiempo, trató de tomar en cuenta parte de sus experiencias de cooperación con otros países<sup>3</sup>.

El EDEP plantea estrategias de competitividad de amplio alcance para lograr la competitividad necesaria, —y, por ende, el crecimiento económico y el desarrollo social en tres niveles diferentes, pero estrechamente vinculados entre sí: “alcance general” o macro, el nivel “sectorial y regional”, y el de los actores económicos o sus grupos (nivel micro), donde se hace hincapié en el clúster como el mecanismo más idóneo para aumentar la competitividad en el caso del Paraguay (véase el diagrama I.1).

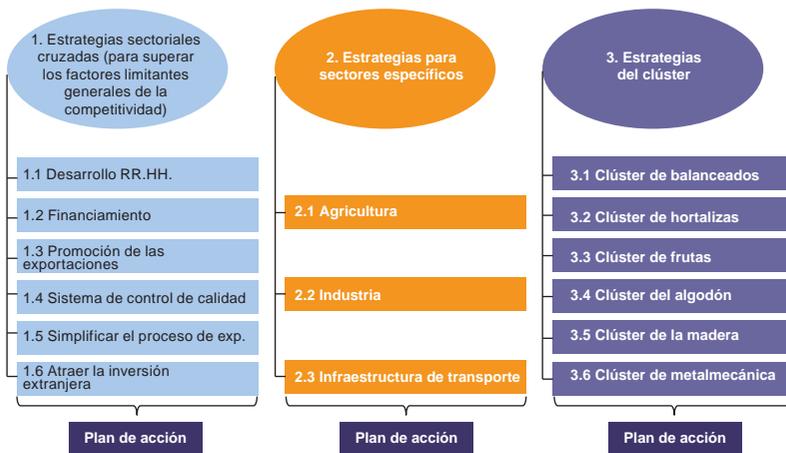
---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Sotomayor, Rodríguez y Rodríguez (2011).

<sup>2</sup> Para conocer el EDEP en su versión original y completa, se ruega consultar la página web de la JICA [en línea] <http://libropac.jica.go.jp/images/report/11600350.pdf>.

<sup>3</sup> Entre otros, el Estudio de desarrollo económico de la República Argentina, conocido como Informe Okita, por haber estado a cargo del Dr. Saburo Okita, economista japonés reconocido por su gran aportación a la reconstrucción económica del Japón en la posguerra y a su acelerado crecimiento posterior, especialmente sobre la base del Plan de duplicación del ingreso. El Dr. Okita también desempeñó el cargo de canciller del Japón.

Diagrama I.1  
Estrategia general



Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo deben establecerse estrategias regionales mediante la identificación de acciones prioritarias destinadas a lograr la competitividad de cada zona o región en el ámbito de las exportaciones, y que tengan en cuenta, entre otros factores, la disponibilidad de recursos (naturales, humanos y físicos), las condiciones geográficas y climáticas, y la localización y los medios de transporte.

En cuanto al segundo punto, cabe destacar que al preparar el EDEP, nuestra intención fue enfocar especialmente los aspectos particulares a que se enfrentaba el Paraguay. En otras palabras, si bien se consideraron importantes todos los aspectos incluidos en el enfoque integral de la estrategia de competitividad, son muchos los aspectos comunes a que se enfrentaba también la gran mayoría de los países en desarrollo.

El fortalecimiento del sector financiero, el fomento de las exportaciones, la mejora del clima de negocios para facilitar las inversiones, sobre todo la inversión directa extranjera (IED), son algunos ejemplos. A fin de que las medidas que se tomen sean adecuadas, en el EDEP se analizaron estos aspectos contextualizándolos en la realidad paraguaya.

Sin embargo, además de los aspectos citados, se consideró esencial enfocar los aspectos particulares del Paraguay, por ejemplo, la estructura económica del país, muy dependiente de algunos productos básicos como

la soja y el maíz, entre otros. En el EDEP también hemos considerado importante la necesidad de diversificar la estructura económica basada en esos productos, que tienen ventaja comparativa y competitividad en el mercado internacional. Fue ese factor lo que nos llevó a proponer la estrategia de clúster o cadena agroindustrial como uno de los ejes de la competitividad.

En suma, nos esforzamos por proponer la posibilidad de aumentar la competitividad del país basándose en las externalidades de los productos básicos competitivos a nivel mundial, como la soja y otros. Unas cadenas productivas bien articuladas alrededor de estos productos competitivos permitirán beneficiarse de la externalidad de ventaja comparativa de los productos básicos arriba mencionados. Además, a través de la cadena productiva, el país puede ser el lugar de origen de productos de mayor valor agregado creando más empleo y con otros efectos económicos.

También se consideró esencial buscar estrategias para reducir las limitaciones impuestas por la mediterraneidad del país, proponiendo medidas como el fortalecimiento de los corredores de exportación y el sistema de maquila. Asimismo, se fijó como prioridad aumentar la productividad mediante la formación de capital humano que contribuya a superar las desventajas frente a otros países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR: la Argentina, el Brasil y el Uruguay). La importancia de convertir el desarrollo en un concepto más inclusivo es otro aspecto que se priorizó en el estudio.

De esta forma se hizo hincapié, por considerarlas estrategias de alta prioridad, en la estrategia de clúster o cadena agroindustrial, en la del régimen de la maquila, en la de corredores de exportación, en la de calidad y productividad y en la de producto por pueblo (o “un producto un pueblo”, movimiento OVOP), entre otras. Estas estrategias estuvieron inevitablemente vinculadas al enfoque territorial de la estrategia integral de la competitividad.

En el presente capítulo se intentan resumir las estrategias planteadas por el EDEP en los aspectos arriba mencionados, y se remite a los antecedentes teóricos y empíricos en que se fundamentaron dichas estrategias, así como a los avances posteriores a la conclusión del estudio.

Cabe señalar que el EDEP fue el resultado de un proceso de análisis, evaluación y diálogo que duró más de dos años y en el que participó el Gobierno paraguayo a través de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República (STP), el Ministerio de Agricultura y

Ganadería, el Ministerio de Industria y otros, junto con la JICA y otras entidades públicas y privadas especializadas en investigaciones económicas y sociales, como las universidades, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) y otras instituciones. Este proceso refleja la práctica de la JICA, que privilegia el aprendizaje mutuo y la elaboración conjunta de soluciones innovadoras basadas en el empeño común de todos los que participan en la cooperación.

## B. La estrategia de clúster y la cadena agroindustrial; sus fundamentos

Es bien sabido que la teoría de la ventaja comparativa es la teoría básica para identificar los productos en que a un país le conviene especializarse. Según esta teoría, el país puede beneficiarse del comercio exterior cuando se especializa en productos cuyo costo de oportunidad es menor y los intercambia por productos con mayor costo de oportunidad<sup>4</sup>. Sin embargo, el costo de oportunidad puede cambiar, entre otros motivos porque la inversión en infraestructura y educación modifica la disponibilidad de recursos naturales y humanos (*resource endowment*)<sup>5</sup>. Los cambios pueden darse también si el marco regulatorio e institucional se vuelve más favorable para el desarrollo de nuevas tecnologías e incentiva la innovación, la inversión privada y otras iniciativas.

También cabe recordar que Michael Porter amplió la noción de competitividad tomando en cuenta otros factores dinámicos<sup>6</sup>. Porter identificó, como determinantes de competitividad, la economía de aglomeración, las condiciones de la demanda, las estrategias de empresas y las condiciones de disponibilidad de recursos, similar a la noción de *resource endowment*.

En lo que se refiere a la economía de aglomeración, Porter subraya la importancia de la formación de clústers y considera que la inversión estratégica en infraestructura puede impulsar la economía de aglomeración. Con respecto a las condiciones de la demanda, señala que un mercado local

---

<sup>4</sup> Más detalles, sobre todo en relación a los productos agropecuarios, pueden leerse, por ejemplo, en FAO/Banco Mundial (2009), págs. 35-38.

<sup>5</sup> Varios estudios recientes tratan ampliamente estos temas; entre otros: Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009) y Lin (2012).

<sup>6</sup> Véase FAO/Banco Mundial (2009), pág. 36.

o regional fuerte podría ayudar a las empresas a desarrollar economías de escala, permitiéndoles competir con más eficacia en el mercado internacional.

En el EDEP se tuvo en cuenta que un alto porcentaje de soja, maíz y otros productos básicos en el total de las exportaciones del Paraguay refleja la ventaja comparativa del país. Dada la limitada capacidad de inversión pública, no pareció realista proponer de inmediato inversiones elevadas en la infraestructura, aun cuando estas pueden cambiar la dotación de recursos. En cambio, se consideró realista y oportuno alcanzar la competitividad sobre la base de la economía de aglomeración, formando complejos o cadenas productivas en torno a los productos básicos competitivos arriba mencionados.

No está de más señalar que el EDEP contó con antecedentes en los países centroamericanos que, desde mediados de la década de 1990, una vez terminados los conflictos armados, se esforzaron también por fortalecer su competitividad. Por ejemplo, el Programa Nacional de Competitividad de El Salvador contó con el apoyo de Michael Porter y el Banco Mundial, y entre sus estrategias incluía la estrategia de complejos productivos.

### C. La estrategia de clústers en el EDEP: cadenas y aglomeraciones productivas

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, en el EDEP se plantea como prioridad la formación de complejos productivos en la agroindustria. Tras un amplio análisis de diferentes productos, realizado también sobre el terreno, se llegó a la conclusión de que la industria procesadora de productos agrícolas no explotaba toda la potencialidad del sector primario, sobre todo el de la soja y el algodón, por carecer de articulaciones intersectoriales (entre la agricultura y la industria procesadora) e intrasectoriales.

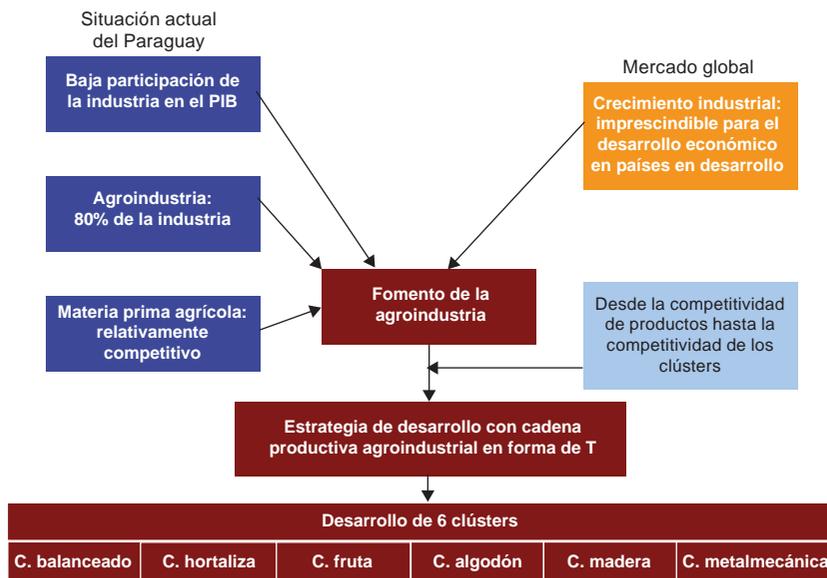
Por ese motivo, pareció más eficaz, al menos a corto y mediano plazo, explotar el potencial económico del sector agropecuario antes que el de la industria manufacturera o el sector de servicios, dado que el sector de los productos básicos posee grandes ventajas comparativas, una condición que permite que el procesamiento industrial incremente competitivamente el valor agregado de la soja y otros productos básicos utilizándolos como materias primas.

Por otra parte, la agroindustria contaba con experiencias exitosas y bases productivas en diversas regiones del país. Por ejemplo, ya existían

complejos productivos incipientes en forma de cadenas de valor, pero aún carecían de eslabonamiento o las empresas no lograban establecer conexiones bien articuladas entre sí, por lo que se recomendaba incentivar la integración vertical.

Dado su reducido tamaño, las empresas proveedoras de materias primas tenían dificultades para disfrutar de las ventajas de una economía de escala. Otro mecanismo recomendado para desarrollar los complejos productivos consiste en facilitar también la integración horizontal entre empresas relacionadas de cada subsector con vistas a conseguir una economía de escala. En resumen, se propuso que se reforzaran las relaciones entre empresas tanto vertical como horizontalmente, vale decir, en forma de T. En este contexto, en el EDEP se propuso al mismo tiempo implementar estrategias regionales, identificando acciones prioritarias destinadas a alcanzar la competitividad de cada zona o región en lo relativo a las exportaciones, y que tengan en cuenta, entre otras cosas, la disponibilidad de recursos (naturales, humanos y físicos), las condiciones geográficas y climáticas, la localización y los medios de transporte (véase el diagrama I.2).

Diagrama I.2  
Estrategia de clúster



Fuente: Elaboración propia.

El conglomerado de actores que participan en la producción, la exportación y las actividades relacionadas (empresas, cooperativas, agrupaciones gremiales, universidades y otras instituciones dedicadas a la investigación tecnológica y a la capacitación, entre otras) ocupan un lugar especial entre los condicionamientos regionales.

Así pues, la estrategia del complejo productivo se consideró la más apta para incrementar la competitividad de los actores, los sectores y la regiones económicas. El clúster, o la formación de clústers, es la concentración, aglomeración o convergencia geográfica de empresas o industrias y de otros actores (universidades, organismos de fomento públicos o privados, entre otros) que se encuentran articulados o eslabonados entre sí. Puede considerarse que el complejo productivo es la convergencia geográfica de empresas que integran una cadena de producción. La aglomeración es competitiva a causa del mayor eslabonamiento entre las empresas que la integran. Al estar articuladas entre sí, las empresas incentivan —por medio de la competencia y la cooperación— el aprendizaje mutuo de las “mejores prácticas”, así como la innovación, y aumentan su productividad. La concentración geográfica de empresas permite alcanzar los beneficios de las economías de escala y de diversidad. Además, la presencia de empresas afines (de soporte o apoyo) permite gozar de las ventajas de la economía de “externalidad”. La existencia de empresas eficientes productoras de insumos cerca de una industria procesadora, es una ventaja de externalidad respecto a otra que carece de estos proveedores en su entorno, ya que los costos de transporte, comercialización y plazos de entrega se reducen significativamente.

La proximidad y el contacto entre empresas también facilitan, entre otras cosas, el aprendizaje de tecnologías, la gestión administrativa y una mejor información de mercado, y fortalecen la confianza entre los empresarios eslabonados, con lo cual disminuyen los costos de transacción. Existen experiencias regionales y continentales que pueden contribuir con éxito a la formación de complejos productivos, como los parques industriales y tecnológicos, las zonas francas y las zonas de procesamiento para exportación.

El enfoque fundamental de la estrategia de clúster del EDEP se basa en tres argumentos. En primer lugar, si se incrementa el valor agregado de los productos mediante procesamiento, resulta más eficaz aprovechar el potencial del sector primario que el de otros sectores, como el industrial o de servicios, ya que en el Paraguay aquel posee mayores ventajas

comparativas, y es mucho más realista fomentar la industrialización basada en la agroindustria, que ya tiene bases productivas competitivas. Cabe recordar que en el Paraguay, hacia fines de la década de 1990, el porcentaje que ocupaba el sector industrial era bajo y que, además, el 80% de este sector correspondía a la agroindustria.

En segundo lugar, dada la escasez de los recursos financieros y vista la baja cualificación de la mano de obra del país, es necesario dar alta prioridad a los complejos productivos estratégicos, en los que se han de concentrar los recursos. En tercer lugar, aunque en el país ya existen complejos productivos incipientes, si se los considera cadenas de valor o cadenas productivas, como hemos explicado más arriba, carecen de eslabonamiento o no han conseguido establecer conexiones bien articuladas entre las empresas que los forman, por lo que aún es necesario fortalecer la integración vertical.

En el EDEP se seleccionan los posibles complejos productivos estratégicos para el Paraguay tomando como base el potencial de la materia prima que se ha de procesar. Tras examinar el potencial productivo de más de treinta materias primas agrícolas, se seleccionaron trece: soja, trigo, maíz, sorgo, mandioca, algodón, naranja, melón, tomate, paraíso gigante, ganado vacuno, ganado porcino y aves.

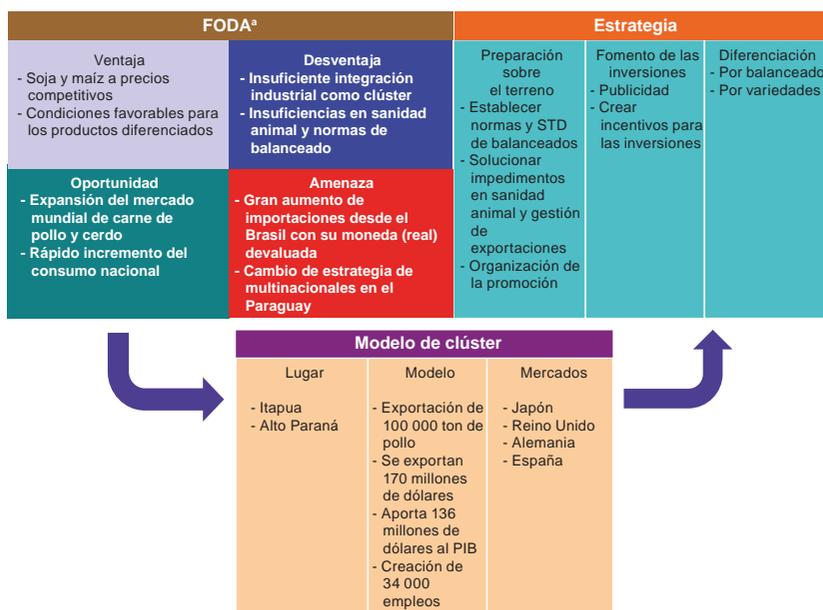
El potencial de cada una de estas materias primas para el procesamiento se analizó en términos de producción (disponibilidad de tecnología, equipos, experiencia), de competitividad exportadora y creación de valor agregado.

Asimismo, se estudió la posibilidad de fomentar complejos productivos que apoyasen la agroindustria, como el de metalmecánica, para producción de maquinarias agrícolas.

Como ejemplo, en el EDEP se describen algunos casos representativos de complejos productivos estratégicos en la agroindustria. El clúster de balanceados tiene como ventaja inicial el precio de las materias primas, ya que en el mercado local el maíz y la soja tienen un precio que es un 20% o un 30% inferior al de la bolsa de granos de Chicago, debido básicamente al elevado costo del transporte entre el Paraguay y la ciudad norteamericana. (El concepto del clúster de balanceados se presenta en el diagrama I.3.) Hacia fines de la década de 1990, el Paraguay producía 2.860 millones de toneladas de soja y casi 870.000 toneladas de maíz, y la producción de trigo alcanzaba las 230.000 toneladas anuales, que en parte se transformaban en

balanceados y servían de insumo para la producción avícola y porcina (más detalles de materias primas disponibles para el clúster de balanceado pueden verse en el diagrama I.4)<sup>7</sup>.

Diagrama I.3  
Estrategia del clúster de balanceados



Fuente: Elaboración propia.

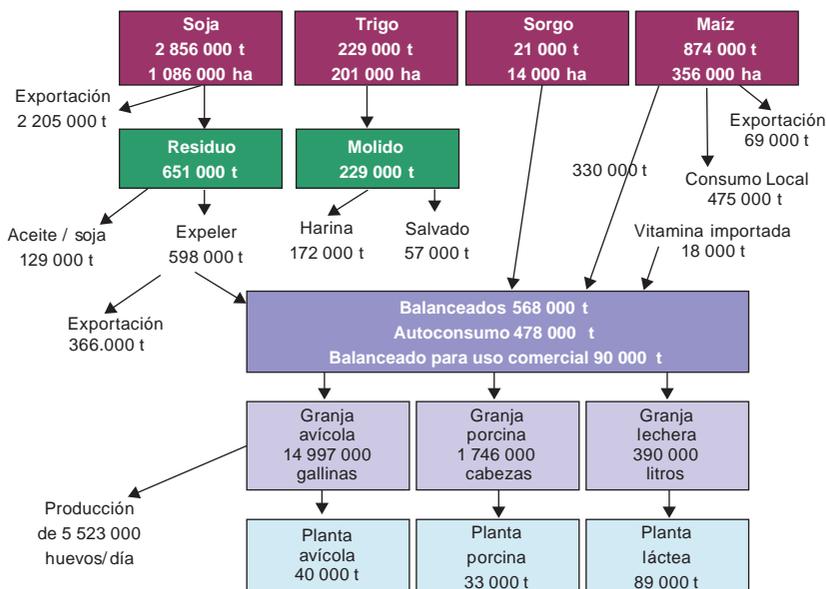
<sup>a</sup> Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

El complejo productivo de balanceados podría localizarse en los departamentos de Alto Paraná e Itapúa, que poseen una importante producción de estas materias primas y varias industrias procesadoras de balanceado. Estas áreas productoras de trigo y soja están próximas al Brasil, en cuya región centro-oriental se verifican una demanda y una producción crecientes de aves, un reflejo del potencial de este complejo productivo en el Paraguay. Exportando 100.000 toneladas de pollos y otras tantas toneladas

<sup>7</sup> Parte de estas materias primas se procesaban para obtener 570.000 toneladas de balanceados; de ellas, el 16% se comercializaba y el 84% restante se usaba localmente como insumo en granjas avícolas y establecimientos ganaderos. Estas materias primas (alimentos balanceados), junto con otros insumos, se transformaban en 40.000 toneladas de aves (pollos), 30.000 toneladas de cerdo y 390.000 toneladas de leche.

de cerdo, el PIB podría aumentar un 1,6% y un 3,6% respectivamente, y al mismo tiempo podrían crearse unos 114.000 puestos de trabajo, según las estimaciones que en su momento se hicieron para el EDEP. Los mercados mundiales para ambos productos han crecido más rápidamente que el de carne vacuna en la década de 1990.

Diagrama I.4  
Estructura del clúster de balanceados (hacia 2000)



Fuente: Elaboración propia.

En comparación con el Brasil, el Paraguay tiene dos importantes ventajas comparativas: los salarios son un 30% inferiores —menor costo de la mano de obra en unas industrias con uso intensivo de mano de obra— y los mercados europeos y asiáticos prefieren aves alimentadas con balanceados ricos en proteína de soja, cuyo costo es menor en el Paraguay. El precio de la soja y otros granos, materias primas para los balanceados, es menor en el Paraguay que en otros países exportadores, debido a las limitaciones de las infraestructuras de transporte y logísticas del país.

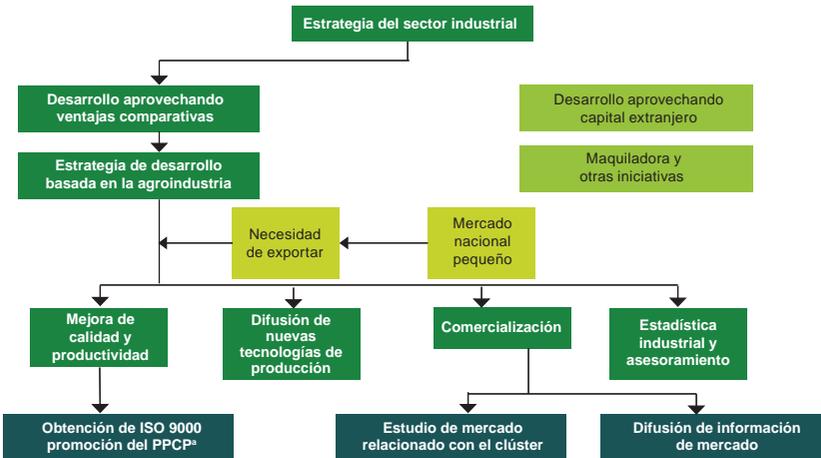
Las estrategias para fortalecer este tipo de complejo productivo incluían la fijación de estándares de balanceados, la eliminación de obstáculos (cuarentena de ganado, burocracia en las exportaciones), la

erradicación de plagas que afectan a la producción avícola y porcina, la creación de organismos de promoción al estilo de un “comité de clúster del balanceado”, publicidad e incentivos para atraer las inversiones, y diferenciación de productos por balanceados y por selección de razas (véase el diagrama I.3, donde se sintetizan los aspectos más relevantes del clúster de balanceados como estrategia de crecimiento).

## D. El régimen de la maquila

En el caso de la industria manufacturera, se examinaron dos estrategias muy prometedoras. La primera consiste en fortalecer el régimen de la maquila, que también podría ser una herramienta eficaz para la formación de cadenas de valor industriales; la otra, en introducir de forma más activa la iniciativa de calidad y productividad (véase el diagrama I.5).

Diagrama I.5  
Estrategia para el fomento de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia.

ª Programa Paraguayo de Calidad y Productividad.

La implementación del régimen de la maquila permitió a países como México y algunos países centroamericanos conseguir un efecto económico importante: en México, los ingresos provenientes de la maquila superaron con creces a los del petróleo y el turismo. En las últimas décadas del siglo XX, la maquila pasó a ser, para algunos

países latinoamericanos, la punta de lanza del desarrollo basado en las exportaciones. En cualquier caso, este régimen no proporciona beneficios si los aranceles de importación son muy bajos o inexistentes; de ser así, lo que se requiere son exoneraciones del impuesto sobre la renta o los activos. Los países que lograron implementar maquiladoras tuvieron acceso preferencial al mercado estadounidense, ofrecieron beneficios fiscales para la introducción de insumos y crearon condiciones e instituciones especiales para atraer IED.

En el Paraguay, los beneficios de la maquila abarcaban cualquier actividad destinada a la exportación bajo las formas de maquila, subcontratación, operaciones de albergue o *shelter* y plantas gemelas. Las empresas sólo debían pagar un 1% de impuesto sobre el valor agregado. Las importaciones de materias primas, maquinarias y equipos estaban exentas del pago de aranceles, previo pago de una garantía. Existía, además, un régimen contable y aduanero diferente para estas operaciones. El régimen de la maquila es, para decirlo de un modo sencillo, una mejora del régimen de admisión temporal en el país. Entre los incentivos para atraer IED, el Paraguay contaba con la Ley 60/90 de Inversiones, que establecía la exención del pago de impuestos sobre la renta durante cinco años y exenciones arancelarias para la importación de maquinarias y equipos.

El Paraguay tiene, además, mano de obra de menor costo<sup>8</sup> y una posición geográfica privilegiada como punto de distribución dentro del MERCOSUR. Aunque el Brasil cuenta con mano de obra relativamente barata en el nordeste, esta región está muy alejada de los principales centros de consumo; de ahí que la ubicación geográfica del Paraguay represente una ventaja. Del mismo modo, el costo del transporte interregional es menor: el tramo Asunción-São Paulo cuesta el 60% de lo que costaría entre Buenos Aires y esa ciudad del Brasil, uno de los principales mercados de consumo de la región<sup>9</sup>. Pese a estas ventajas, la escasa cantidad y el monto de la IED que llega al Paraguay muestran que este potencial se está desaprovechando.

Las razones apuntan, entre otros factores, a la baja imagen y la baja calificación del país, a la percepción de una escasa seguridad jurídica, a la poca transparencia de las operaciones y a la falta de transparencia y agilidad de los mecanismos aduaneros. De cualquier modo, las ventajas

---

<sup>8</sup> Contratar un obrero –incluidas las cargas sociales– cuesta en la Argentina 20.000 dólares anuales, en el Brasil 12.000 dólares y en el Paraguay sólo 6.000.

<sup>9</sup> El costo del transporte Asunción-São Paulo oscilaba entre los 1.000 y los 1.400 dólares, mientras que el de Buenos Aires-São Paulo alcanzaba los 2.200-2.500 dólares.

fiscales no son definitorias para la localización de la IED. El abastecimiento garantizado de materias primas en las cercanías de las plantas procesadoras, y la cualificación de la mano de obra, son factores tanto o más atractivos para las inversiones extranjeras. Todos estos factores condujeron a subrayar la urgencia de implementar en el Paraguay reformas de primera generación. Una vez implementadas las reformas, el régimen de la maquila puede ser un importante factor de crecimiento —como sucedió en México y algunos países centroamericanos— si en una primera etapa se aprovecha la abundancia de mano de obra y posteriormente se implementan otros procesos tendientes a lograr una mayor industrialización. La mejora de la infraestructura vial y la derogación de reglamentaciones inadecuadas de transporte de mercancías por carretera también se consideraron esenciales para impulsar el régimen de la maquila.

Asimismo, se consideró necesario reforzar por zonas la articulación entre oferta y demanda de mano de obra, e implementar medidas destinadas a conseguir mercados internacionales distintos de los actuales. La mayoría de las empresas que se habían inscrito en el régimen de la maquila eran medianas (entre 11 y 100 empleados), y estaban inscritas en el registro de maquiladoras a la espera de las oportunidades que pudieran presentarse. La información resultante de la encuesta a estas empresas indica que, en su mayoría, se dedican a las actividades principales del rubro confecciones (hilandería, lavado, confección); las propias empresas encuestadas manifiestan tener capacidad desaprovechada. La Argentina destaca como el principal mercado de exportación. Según las empresas consultadas, la principal ventaja del Paraguay para la implementación de las maquiladoras era su mano de obra, de menor costo relativo. A ello se sumaba la existencia de un régimen de exportación favorable, como la ley de maquila y los incentivos fiscales. Los factores que afectan a los costos de producción son las deficiencias de la infraestructura y la falta de crédito. Según el EDEP, la ventaja del menor costo de la mano de obra podría convertirse en un importante recurso de competitividad para el Paraguay siempre y cuando esa mano de obra pudiera capacitarse. Al respecto, y como se explica en la siguiente sección, se estimó muy importante la iniciativa de fortalecer la “calidad y productividad”.

## E. La iniciativa de “calidad y productividad”

Para los productores del Paraguay, el mercado doméstico no es lo bastante grande para aprovechar las economías de escala con vistas

a que la producción sea eficaz; en consecuencia, deben buscar al mismo tiempo mercados externos, y para ello es necesario conseguir estándares internacionales de calidad y productividad que permitan competir en la economía mundial.

A tal fin, es necesario apoyar y fortalecer las actividades de las empresas que se esfuerzan por innovar, por mejorar la productividad y la calidad e incrementar las exportaciones. Una de las formas más seguras de reforzar la credibilidad de los productos paraguayos en el mercado extranjero es conseguir la norma ISO 9000, un estándar internacional de control de calidad. Por lo tanto, en el EDEP se recomendó que las compañías paraguayas trabajasen activamente para obtener dicha norma.

En el Uruguay, la Cámara de Industrias había proporcionado, desde 1996, asistencia técnica para introducir el sistema de ISO 9000. Por lo tanto, el número de empresas que obtuvieron esta norma aumentó de siete a 30 en 1998, y llegó a ser de 99 en 1999. Un programa similar de asistencia, que incluya guías técnicas y fondos para cubrir los costos de la obtención de la norma ISO 9000, es lo que debe crearse en el Paraguay para incrementar el número de compañías locales con dicha certificación.

De conformidad con la Política Nacional de Calidad, se esperaba la formulación del Programa de Calidad y Productividad (PPCP). En el Brasil, el Programa Brasileño de Calidad y Productividad del Hábitat (PBQP-H) se implantó para fortalecer la competitividad de la industria. La JICA había cooperado con uno de los institutos creados para ese propósito en la ciudad brasileña de Curitiba, proporcionando asistencia técnica para transferir las técnicas de calidad y productividad y la promoción de actividades de mejora de la productividad en el lugar de trabajo.

También en el Paraguay se recomendó cooperar desde la etapa inicial en la aprobación del PPCP, y diseñar, con participación de la JICA, los futuros proyectos de cooperación en este campo. En el contexto del EDEP, se recomendó que, a fin de mejorar la calidad y la productividad de la industria paraguaya, se implantasen los siguientes proyectos:

- Proyecto de normas industriales
- Centro de calidad y productividad
- Difusión de controles de calidad
- Sistema de información tecnológica

El EDEP tomó en cuenta no solo las experiencias de cooperación en el Brasil mencionadas anteriormente, sino también otras experiencias en algunos países de Asia, como Singapur.

### Recuadro I.1 Las experiencias de Singapur

---

“El viraje hacia una estructura industrial de conocimiento intensivo con fuerte competitividad internacional solamente es posible a través del desarrollo del recurso humano de 2,6 millones de personas, el único recurso con que cuenta Singapur”, dijo el entonces primer ministro Lee Kuan Yew<sup>a</sup>. A Lee le preocupaba la manera de organizar y motivar la fuerza laboral de Singapur de modo tal que se pudiese aprovechar al máximo la modernización de las plantas y el desarrollo de habilidades<sup>b</sup>. En abril de 1981 se constituyó el Comité de Productividad de Singapur, formado por representantes de empresas, organizaciones de trabajadores, funcionarios gubernamentales y académicos.

El Comité reseñó las experiencias de los movimientos de productividad en el Japón, otro país sin recursos naturales, pero con abundante fuerza de trabajo<sup>c</sup>, y presentó un informe al presidente del Consejo Nacional de Productividad (NPB) de Singapur. El NPB quedó designado como el principal ente para el fomento del desarrollo de la productividad en el país, y en junio de 1983 se puso en marcha, con el apoyo del Gobierno japonés, el Proyecto de Desarrollo de la Productividad de Singapur (SPDP).

Aproximadamente 15.000 ingenieros, gerentes y otros profesionales de Singapur participaron en el proyecto. Doscientos ingenieros, gerentes y otros profesionales oriundos de Singapur participaron en cursos de capacitación en el Japón, y más de 200 expertos japoneses viajaron a Singapur. Para el proyecto se elaboraron específicamente más de 100 libros de texto y otros materiales didácticos. Durante el período de implementación del SPDP y el posterior, la productividad de la fuerza de trabajo de las industrias manufactureras mejoró, en porcentajes anuales, un 5,7% (1981-1986), un 3,0% (1986-1991) y un 4,8% (1991-1996).

En 1990, una vez finalizada la implementación del SPDP, el 90% de los trabajadores del país participaron en actividades para el desarrollo de la productividad, en comparación con el 54% en 1986<sup>d</sup>. En 2001, el 13% del total de la fuerza de trabajo ya participaba y el círculo de control de calidad (QC Circle), en comparación con el 0,4% en 1983, cuando se inició el SPDP<sup>e</sup>. Los círculos de control de calidad se consideran los medios más eficaces para mejorar la calidad y la productividad con la participación activa de los trabajadores. Mediante el enfoque participativo, las ideas de los trabajadores se incorporan a los procesos productivos con soluciones innovadoras; de ahí que el SPDP se convirtiera en una de las fuerzas conductoras para el aumento de la productividad en Singapur.

---

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Comentarios realizados por el primer ministro con ocasión de su visita al señor Kohei Goshi, presidente honorario del Centro de Productividad del Japón (JPC) en junio de 1981. JPC (1990) pág. 1.

<sup>b</sup> Véase JICA/IDCJ/IDJ(2010), pág. 30.

<sup>c</sup> Véase, como ejemplo, Hosono Akio (2009).

<sup>d</sup> Véase JICA/IDCJ/IDJ(2010), pág. 16.

<sup>e</sup> *Ibidem*, pág. 22.

## F. La estrategia del sector de los transportes y corredores de exportación

La estrategia de competitividad para este sector aspiraba a ampliar cualitativa y cuantitativamente el equipamiento de la infraestructura de transportes, mejorar el mantenimiento de la existente y asegurar los recursos financieros y humanos necesarios para ambas tareas. Para ello se requería equipar sobre todo los corredores de exportación y los caminos rurales que sirven de vías de salida a la producción agropecuaria, mejorar la movilidad interna —de personas y mercancías— y fortalecer la infraestructura existente —redes de información y centros de servicios— para el transporte de cargas.

Basándose en el pronóstico arriba citado, en el EDEP se propusieron estrategias relacionadas con el sector de los transportes, entre cuyos componentes destaca, en primer lugar, la mejora de los corredores de exportación. El desarrollo del transporte fluvial es imprescindible para el fomento de las exportaciones, por lo que se sugiere ampliar las funciones de los puertos de Pilar y de Encarnación y mejorar las rutas de acceso a dichos puertos. Como el río Paraguay tiende a acumular sedimentos, se consideró necesario ampliar los mecanismos de draga periódica y preparar bases paraguayas de trasbordo de granos en la zona franca de los puertos de Rosario (Argentina) y Palmira (Uruguay).

En lo que respecta al corredor de exportación por vía terrestre, se sugirió reforzar la ruta de conexión con el Brasil construyendo un segundo Puente de la Amistad y el puente Carmelo Peralta, facilitar la conexión con la Argentina construyendo el puente de Pilar, y mejorar la conexión con Bolivia a través de una ruta que entre en ese país por Mariscal Estigarribia y Neuland.

En segundo lugar, se propusieron mejoras en la movilidad interna. Es necesario mejorar las rutas nacionales y departamentales que sirven de principales rutas interiores. Las rutas nacionales seguirían básicamente el trazado de las actuales, pero también se propusieron nuevas rutas nacionales de interconexión en el sur del país. Asimismo, se agregó una red de rutas en el Chaco. Aparte del desarrollo de las vías terrestres, se propuso modernizar el transporte fluvial de pasajeros entre Asunción y Concepción y entre Puerto Olimpo y Bahía Negra, con el fin de facilitar la movilidad interna en

el norte del país. En tercer lugar, se propuso mejorar la infraestructura de transportes para apoyar la distribución física, por ejemplo, la construcción de terminales de camiones en Ciudad del Este e Ypacaraí. La ampliación de las instalaciones de recolección y silos en los sitios de producción permitiría apoyar el aumento del volumen de producción.

## G. El desarrollo inclusivo en la visión del EDEP

Si bien en el EDEP no se propuso explícitamente un enfoque de desarrollo inclusivo que beneficiara a todos los habitantes, su visión estuvo presente en diversas estrategias. Por ejemplo, la estrategia de clúster, a través de su cadena productiva agroindustrial, preveía la posibilidad de participación de micro y pequeños productores, así como la creación de empleo.

En la misma línea, se propuso un enfoque adicional: la iniciativa “Un Producto, Un Pueblo” (Movimiento OVOP), y se sugirió que este tipo de iniciativa podía considerarse un modelo potencial para incubar complejos productivos. Durante la elaboración del EDEP, el Ministerio de Industria y Comercio del Paraguay introdujo este modelo en el país con cooperación japonesa. La iniciativa continuó implementándose con mayor alcance en los años posteriores.

En el EDEP se explicaron así las características del Movimiento OVOP: La prefectura Oita, Japón (con una población de 1,23 millones), situada en la isla de Kyushu, muy lejos de Tokio, conoció tiempos difíciles que indujeron a emigrar a muchos de sus habitantes jóvenes. Ante esta circunstancia, se fomentó activamente una nueva iniciativa para el progreso económico de la prefectura: el movimiento “Un Pueblo, Un Producto” (1979).

Este concepto original se aplicó para incentivar a las áreas locales a que creasen y comercializasen productos especiales en sus respectivas localidades. “Un Pueblo, Un Producto” se basa en la idea de la iniciativa local propia, que depende de la energía, la creatividad y el deseo de los habitantes de cada lugar y emplea recursos locales para reforzar el bienestar de sus economías. A fin de lograr un reconocimiento internacional, la calidad de los productos con características locales debe cumplir los estándares internos e internacionales del mercado.

A través de constantes esfuerzos de las comunidades locales, han salido al mercado muchos nuevos productos de Oita que han vigorizado la

economía de la prefectura. En lugar de conceder subsidios a áreas locales, una práctica que en otras partes del país suele afectar negativamente al espíritu de independencia, el gobierno de la prefectura alienta a cada comunidad proporcionándole asistencia técnica que le permita mejorar la calidad de sus productos, y asistencia para el estudio de mercado y la publicidad. Esta asistencia facilita las actividades de la Asociación de Promoción del Movimiento “Un Pueblo, Un Producto” de la prefectura de Oita. A fin de aumentar las ventas, se creó la Corporación Un Pueblo, Un Producto, cuya finalidad es proporcionar asistencia e identificar nuevos mercados de distribución.

Como el objetivo último de este movimiento es fomentar los recursos humanos, la prefectura cuenta con una institución educacional llamada “Escuela de Formación Tierra de Abundancia”, que capacita a líderes jóvenes para construir una sociedad con mayor poder económico. El ingreso per cápita ascendió a 25.000 dólares en 1996, y la prefectura se clasificó en el undécimo lugar entre 48 prefecturas del Japón en los indicadores de la vida de las personas de la Agencia de Planificación Económica del Japón, un índice basado, en 1999, en ocho categorías, como “vivir”, “gastar” y “trabajar”, entre otras.

## H. El EDEP y su enfoque territorial

El enfoque territorial del EDEP quedó plasmado en su estrategia de desarrollo agrícola, que incluye dos componentes: el primero aspira a promover un sistema de producción que incorpore las características agropecuarias regionales a fin de mejorar la productividad y fortalecer la viabilidad competitiva tanto en el mercado interno como en el de exportación. A tal fin es necesario desarrollar regiones especializadas en productos adecuados, con el menor costo y la mayor productividad posibles, y promover paralelamente un sistema eficaz de financiamiento agropecuario. Para la región formada por los departamentos de Amambay, Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa, en el EDEP se sugirieron estrategias agrícolas regionales orientadas hacia la exportación. Para la región formada por los departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera, Caaguazú, Guairá, Paraguari, Caazapá, Misiones, Ñeembucú y Central, se sugirieron estrategias que promuevan rubros agrícolas no tradicionales, orientados hacia la exportación y hacia el mercado interno. Para los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes, se sugirió la estrategia regional agrícola orientada al mercado internacional.

El objetivo del segundo componente es fomentar el desarrollo agropecuario y rural a través del procesamiento industrial de las materias primas, para así diversificar las exportaciones. Fomentar el desarrollo agropecuario y rural supone promover la exportación de los productos agropecuarios mediante la implementación de un sistema más efectivo de inspecciones de sanidad vegetal y animal, fomentar el desarrollo de industrias procesadoras de productos agropecuarios, y diversificar las exportaciones apoyando a las organizaciones de productores y las cooperativas agrícolas. Esta estrategia está íntimamente vinculada a la estrategia de clústers antes mencionada, para cuya implementación es esencial contar con un enfoque territorial.

## Bibliografía

- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)/ Banco Mundial (2009), *Awakening Africa's Sleeping Giant. Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*, Washington, D.C., junio.
- Hosono, Akio (2009), "Kaizen: quality and productivity and beyond", *Introducing Kaizen in Africa*, Tokio, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).
- JICA/IDCJ/IDJ (Agencia de Cooperación Internacional del Japón/Centro de Desarrollo Internacional del Japón/International Development Journal) (2010), *Data Collection Survey on Strategy Formulation on Human Resources Development in Southeast Asia: Final Report*.
- JPC (Centro de Productividad del Japón) (1990), "Singapore productivity improvement project: report on technology transfer concept and practice", Tokio.
- Lin, Justin Yifu (2012), *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*, Princeton University Press.
- Sotomayor, Octavio, Adrián Rodríguez y Mónica Rodrigues (2011), "Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 113 (LC/G.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

## Capítulo II

---

# Las políticas de articulación productiva: cadenas y clústers en América Latina

### A. Introducción

La situación económica de los países de la región se ha caracterizado por un gran dinamismo que se traduce en casi una década de expansión continuada, interrumpida únicamente durante 2009; aunque este crecimiento se desaceleró en 2012, las perspectivas económicas de América Latina siguen siendo relativamente prometedoras, aunque sujetas a la incertidumbre y la volatilidad del escenario externo a consecuencia del debilitamiento de la economía mundial, atribuible principalmente a las dificultades a las que se enfrentan Europa, los Estados Unidos y China.

Según la CEPAL, la economía de la región ha tenido que hacer frente a acontecimientos externos adversos, como el aumento de los precios de los alimentos y combustibles en 2008, la crisis financiera mundial, que tuvo sus peores consecuencias entre septiembre de 2008 y fines de 2009, y la incertidumbre internacional y la desaceleración del crecimiento económico mundial a partir del segundo semestre de 2011. Para abordar estos problemas, los países han adoptado diferentes tipos de medidas macroeconómicas, con un predominio de políticas fiscales contracíclicas y

una combinación de políticas monetarias acompañadas de una apreciación cambiaria. También se han implementado políticas laborales y sociales destinadas a paliar el impacto negativo provocado por la situación externa, con medidas como la reducción transitoria de impuestos o aportes patronales, aumentos de salarios mínimos, programas de capacitación y trabajo a tiempo parcial, programas de asistencia alimentaria y de vivienda social, y bonos y subsidios para personas a cargo de hogares vulnerables (CEPAL, 2012a).

Sin embargo, estas tendencias mundiales han tenido diferentes efectos en el plano subregional. Debido en gran medida a la elevada demanda de China y otras economías emergentes, los precios de los productos básicos que exporta la región han experimentado un marcado aumento desde inicios de la década de 2000, sobre todo en lo que atañe a los minerales y los metales. Si bien la minería y la metalurgia han favorecido el crecimiento de los países de la región que exportan productos de estos sectores, en especial los de América del Sur, ahora esos países también dependen más de los ingresos derivados de dichas exportaciones. Por otra parte, las economías centroamericanas y de la mayoría de los países del Caribe, que son importadores netos de productos primarios, se han visto afectadas negativamente por el incremento de los precios de esos productos. A su vez, en el sector agrícola, la subida de los precios de los productos básicos del agro ha beneficiado a los países exportadores de la región, localizados sobre todo en el Cono Sur, y ha planteado problemas a los países importadores de alimentos, como México y la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe. Aunque es difícil predecirlo, es probable que esta situación se mantenga en los próximos años, pues todo indica que el crecimiento de la población mundial y el dinamismo económico de países como China y la India tendrán un impacto estructural en el mercado internacional, y ese fenómeno requerirá la mejora de los dispositivos de política utilizados en la región para aprovechar esta oportunidad e incrementar la exportación de productos con un mayor grado de elaboración industrial.

En general, los países de la región necesitan desarrollar su producción de alimentos, bienes industriales y servicios, y ampliar así su base de exportaciones, y esa perspectiva los coloca ante tres grandes desafíos: por una parte, es de suma importancia agregar valor a la producción primaria y avanzar por un camino que no se limite a los productos básicos. Es necesario evitar que se profundice el proceso de reprimarización de la economía, pues ello implica una baja incorporación de conocimientos y

valor agregado a la producción y genera pocos vínculos con el resto de la economía, lo que impide que sus impulsos dinámicos se transmitan al resto del sistema económico. Por la otra, el proceso exportador debe ser capaz de integrar a la pequeña empresa y generar así un proceso de desarrollo eficaz e inclusivo que aproveche las capacidades de producción de este segmento, cada vez más valiosas en un contexto de escasez de recursos y materias primas. Por último, no hay que olvidar el desafío que representa proyectar esta dinámica a largo plazo, que exige aplicar modelos productivos sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

Para enfrentar estos desafíos, el presente trabajo aspira a suscitar una reflexión basada en la ejecución de políticas públicas orientadas a promover encadenamientos productivos en la región. Estas iniciativas reciben el nombre genérico de “políticas de articulación productiva”, e incluyen medidas e instrumentos de actuación muy diversos. En otros estudios, la CEPAL ha llevado a cabo una reflexión más amplia acerca de las políticas públicas necesarias en esta nueva etapa, tanto en el ámbito agroalimentario (Sotomayor, Rodríguez y Rodrigues, 2011) como en el industrial y de servicios (Ferraro y Stumpo, 2010). Teniendo en cuenta ese marco, el presente trabajo apunta a llenar un espacio más acotado, que se resume en tres objetivos:

- Reflexionar sobre diversas experiencias nacionales de planeamiento, coordinación de los actores y aplicación de políticas públicas por cadenas productivas.
- Analizar diversas modalidades de encadenamientos productivos (clústers) entre grandes empresas industriales y pequeñas empresas.
- Analizar la manera de conectar los trabajos realizados a nivel de cadenas y clústers con las iniciativas público-privadas a nivel territorial, con el objeto de dar a estas últimas una orientación estratégica y mayores posibilidades de impacto.

El presente estudio se realiza en un contexto en el que los intercambios entre países e instituciones han pasado a ser una práctica sistemática. Por tal razón, además de la reflexión conceptual, en el presente estudio se analizan diferentes casos empíricos, extraídos de la experiencia de diversos países, en la creencia de que un enfoque comparativo y, por tanto, concreto puede servir de referencia a los encargados de formular políticas públicas y a los actores privados.

## B. La política industrial y la política agrícola: aspectos conceptuales

### 1. Innovación tecnológica e instituciones

En el mundo actual, la necesidad de incorporar avances e innovaciones en los procesos productivos nos obliga a ir más allá de un análisis simplista de la innovación concebida como resultado de un proceso de decisión individual, y nos permite avanzar en una concepción de la innovación como resultado de un proceso en el que intervienen diversos y variados actores que interactúan entre sí y que están insertos en diferentes redes de instituciones.

Estas redes institucionales codifican una variedad de relaciones fundamentales (sociales, productivas y de otros tipos) que varían según cada país y cada período histórico, y que se expresan en un sistema de precios de mercado, pero también en leyes, normas o reglamentos, en compromisos negociados entre los actores (en forma de convenciones) y en valores y representaciones de una determinada comunidad. En estas redes pueden operar organismos autónomos que suelen tener intereses contrapuestos, en los que puede no existir un actor con el poder suficiente para dominar a los otros y en que el proceso de toma de decisiones se basa en negociaciones y compromisos. Esta mirada difiere de un modelo de gobernanza monorracional, caracterizado por la presencia de un actor (por ejemplo, el Estado) capaz de ajustar o alinear los diferentes subsistemas para alcanzar un objetivo común. Esta óptica no coincide con la de los modelos de economía pura, que postulan que todos los mercados se equilibran en virtud de la plena racionalidad de los individuos y las empresas, la completa disponibilidad de información y la coordinación instantánea de los actores gracias a los ajustes simultáneos de los precios y las cantidades.

Con ese enfoque, en este trabajo seguiremos los postulados de las teorías económicas evolucionistas originadas en los estudios de Nelson y Winter (1982), que cuestionan los modelos de equilibrio general que han prevalecido tradicionalmente en el debate académico para explicar el comportamiento de las empresas. A su vez, esas ideas provienen de los trabajos de Commons (1932, 1934), que propuso que las transacciones debían considerarse la unidad básica de análisis de la actividad económica, planteamientos que luego retomó Coase (1937), que señaló que el mercado

no era la única instancia de coordinación de las transacciones económicas (como lo señalaba la propia teoría del mercado), sino que las empresas asumían una parte importante de esa tarea.

Estos argumentos los desarrolló décadas después Arrow (1974), quien también reconoció la validez del mercado y de las empresas como alternativas para organizar la actividad económica, y lo mismo hizo Williamson (1975, 1985), que postuló que los resultados de las transacciones económicas son inciertos debido a la racionalidad limitada y el oportunismo de los actores que participan en ellas. Estas percepciones imperfectas dan lugar a aprendizajes imperfectos, y ello implica una persistente heterogeneidad entre los actores, incluso cuando estos disponen de la misma información y las mismas oportunidades.

Para superar esas incertidumbres y reducir los costos de transacción, los actores implementan estructuras de gobernanza, definidas por Williamson (1981) como marcos contractuales implícitos o explícitos dentro de los que se localizan las transacciones. La toma de decisiones económicas se basa en fundamentos institucionales, lo que equivale a decir que las distintas estructuras institucionales dan lugar a diferentes comportamientos de los actores, que a su vez generan resultados económicos distintos (Smith, 1998).

En este enfoque se ha basado un gran número de estudios sobre las dinámicas industriales y los procesos de cambio económico provocados por los cambios en la demanda de productos o las condiciones de abastecimiento, o por los procesos de innovación llevados a cabo por las empresas privadas. En este contexto se ha acuñado el concepto de Sistema Nacional de Innovación, que permite entender por qué el progreso técnico avanza más rápido en algunas sociedades que en otras, generando así un mayor desarrollo económico (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; CEPAL, 2002). Asimismo, ha permitido conectar la innovación con el conjunto de la economía y de la sociedad, yendo más allá de una visión puramente economicista que ve la innovación como un proceso exógeno en el que la empresa compra tecnología en el mercado al contado, y como un proceso individual en el que la innovación es mero resultado de una inversión realizada por un empresario de forma particular.

## 2. Las políticas de articulación productiva

Las políticas de articulación productiva aspiran a facilitar el desarrollo de ventajas competitivas que surgen principalmente de las

interrelaciones —creadas y desarrolladas— entre empresas e instituciones. Este tipo de políticas puede equipararse a lo que algunos autores denominan “política industrial”, esto es, la aplicación de políticas públicas para sectores o industrias específicas, cuya finalidad es incentivar procesos de industrialización en función de determinados objetivos de interés nacional (Khan y Blankenburg, 2009).

La discusión sobre política industrial en América Latina viene de antiguo, pero se ha reactivado en los últimos años, sobre todo después de la estabilización de la mayor parte de las economías de la región. En este nuevo contexto, el concepto “política industrial” se emplea en un sentido amplio, ya para incentivar el desarrollo de “industrias inmaduras”, ya para gestionar sectores económicos consolidados a través de políticas comerciales, de ciencia y tecnología, de adquisiciones públicas, de inversión extranjera directa (IED), de derechos de propiedad intelectual y de asignación de recursos financieros (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009b).

Dentro del amplio espectro de políticas e instrumentos de apoyo a las pymes, actualmente existen variadas e interesantes experiencias de articulación productiva en diferentes países de la región. Algunos casos optan por un encuadre conceptual del clúster, mientras que otros se fundan en redes de tipo horizontal o sectorial; algunos tienen un fuerte anclaje territorial, mientras que otros tienen ejes de naturaleza sectorial o tecnológica (Dini, Ferraro y Gasaly, 2007). En última instancia, todos se inscriben en la búsqueda del desarrollo de ventajas colectivas, en la generación de economías externas o de aglomeración, o en la instrumentación de acciones grupales de mutuo beneficio.

La aplicación de estas políticas se justifica en todos los sectores económicos: la intervención del Estado y la interacción entre empresas e instituciones son esenciales para acelerar los procesos de acumulación de conocimientos y de agregación de valor. A ello se suman los siguientes fundamentos:

#### a) La coordinación de actores múltiples

En cada país coexisten una gran cantidad de pymes que interactúan con un conjunto de grandes empresas industriales y de servicios y con muchos otros actores políticos y sociales, un fenómeno particularmente válido en el sector agrícola, donde existe una gran atomización y una implantación territorial muy variada; por esta razón, del conjunto de

políticas sectoriales, la política agrícola suele ser la que tiene un mayor nivel de cogestión con los productores y las empresas agroindustriales.

b) La alta volatilidad de los precios

Las economías contemporáneas están muy integradas entre sí, y esa integración provoca una alta variación en los precios de los insumos y productos. Estos cambios se activan por factores macro y microeconómicos, y puesto que es muy difícil controlarlos, es imprescindible buscar esquemas de coordinación que permitan moderar al menos los efectos de esas variaciones.

c) Las condiciones de homogeneidad de muchos productos agrícolas e industriales no satisfacen los requisitos establecidos en los modelos basados en la teoría del equilibrio general

Otro tanto sucede con las condiciones de fluidez y transparencia, es decir, con la libre entrada y salida de los actores que operan en los mercados y su perfecto conocimiento de las cantidades, calidades y precios de los productos. Otro inconveniente del sistema de mercado es la mala transmisión de las indicaciones de la demanda a las pymes, atribuible a la complejidad de los circuitos de distribución, a la insuficiente estandarización de los productos, a su dispersión geográfica y a la escasa formación de sus administradores y empleados.

d) La agricultura, la industria y los servicios necesitan bienes públicos; de ahí que se requiera la intervención del Estado

El desarrollo de estos sectores económicos requiere información estadística, acceso a mercados externos, regulación de la competencia en el mercado interno y muchos otros bienes públicos. Estas necesidades se acentúan en el caso del sector agrícola, pues las condiciones sanitarias y las mayores exigencias de los consumidores en lo relativo a la inocuidad de los alimentos se han transformado en factores clave de la competitividad.

e) En los mercados modernos es fundamental diferenciar los productos según sus atributos de calidad

Dada la creciente sensibilidad de los consumidores en lo que respecta a los atributos de calidad, y vistas las dificultades de aquellos para apreciarlos directamente, se necesitan organizaciones específicas encargadas de vigilar

la observancia de las normas técnicas y de proporcionar las herramientas de evaluación necesarias para efectuar las transacciones. La definición de la calidad es, por tanto, el resultado de un proceso social en el que intervienen diferentes actores y desempeña un papel clave la reputación, las relaciones de confianza y la existencia de redes sociales que facilitan la coordinación (Allaire y Boyer, 1995).

f) [Para innovar es necesario articular diferentes habilidades](#)

Las actividades industriales dependen en gran medida de la investigación aplicada. A menudo, una organización que genera una idea no tiene todas las habilidades necesarias para aprovecharla y desarrollar un producto comercializable. Esa es una de las razones por las que los clústers son fundamentales para desarrollar innovaciones complejas, como las que se requieren en la biotecnología (OCDE, 2011). Por otra parte, el carácter biológico de la agricultura hace que los procesos de innovación requieran mucho tiempo. En este sector es necesario un encadenamiento sostenido de los trabajos que llevan a cabo múltiples actores.

g) [Los ciclos biológicos a largo plazo](#)

Este argumento se aplica sólo a la agricultura, pues es un sector que se caracteriza por ser un sistema biológico y económico expuesto a múltiples factores de incertidumbre y en el que la escasa movilidad de los factores de producción provoca una baja elasticidad de la oferta. Estas inercias, sumadas a la inestabilidad de la materia agrícola, dan lugar a ciclos de precios recurrentes que inciden en el comportamiento de los actores y en otros cambios sistémicos. De este modo, el sistema de precios no asegura eficazmente el ajuste entre la oferta y la demanda: el mercado realiza un ajuste a posteriori, después de que los productores ya han tomado sus decisiones de producción. Este tipo de ajuste es fuente de perturbación y de suboptimización.

La competencia a escala mundial ha internalizado —en los gobiernos, en las empresas privadas, las organizaciones sociales y los organismos técnicos— la necesidad de contar con dispositivos de política sustentados en una visión sistémica y a largo plazo, que permitan un proceso continuo de mejora de la productividad, de la sostenibilidad ambiental y de la inclusión social.

Como la organización de los actores es un factor clave de la competitividad, cada sector económico —agricultura, industria, servicios—

se conceptualiza como un espacio estructurado de relaciones entre empresas y entre empresas e instituciones de apoyo. La región ha comprendido esta realidad, y los países vienen implementando desde hace muchos años políticas sectoriales de variado alcance, que han sabido complementar con mecanismos de regulación sistémica basados en diversos dispositivos de coordinación (mercado, contratos, mesas de trabajo, agendas, otros mecanismos de integración vertical).

## C. La gobernanza y la coordinación de los actores: modelos de operación

### 1. La gobernanza multinivel

El enfoque de la coordinación o gobernanza multinivel surgió en Europa a principios de la década de 1990 para dar cuenta de las políticas estructurales implementadas por la Unión Europea y que habían sido objeto de una profunda reforma en 1988 (Marks, 1992). Este concepto se difundió rápidamente en los años siguientes, tanto en Europa como en los Estados Unidos, pues muchos académicos lo consideraron útil para explicar el proceso de descentralización y pluralización de las sociedades contemporáneas, la nueva distribución del poder entre las autoridades públicas y el mercado desarrollo de las alianzas público-privadas (Marks y Hooghe, 2004).

Estos procesos han conducido a una fragmentación de las responsabilidades y a una multiplicación de las redes transnacionales, nacionales y locales como espacios de definición de las políticas públicas. Actualmente se observa una clara tendencia hacia la evolución de un mundo más interdependiente y menos estructurado por el Estado-nación, tendencia que se ha traducido en múltiples estructuras de autoridad, desplegadas en todos los niveles para asegurar la gobernabilidad de los procesos económicos, sociales y ambientales.

El enfoque parte de la premisa de que la dispersión de la autoridad en múltiples jurisdicciones es más eficaz y normativamente superior al monopolio del Estado central. Estos esquemas policéntricos de gobernanza pueden operar a múltiples escalas para aprehender las variaciones de alcance territorial que surgen de las externalidades de las políticas públicas. No obstante, se verifican también otros beneficios: al operar con jurisdicciones descentralizadas, se reflejan mejor las preferencias de los ciudadanos, se contribuye a hacer más creíbles los compromisos políticos

y se incentiva la competencia jurisdiccional y, con ello, la innovación y la experimentación (Marks y Hooghe, 2004).

Este punto de vista tiene en cuenta dos tipos de jurisdicciones. Por una parte, las que se organizan según la escala administrativa (internacional, nacional, regional, meso y local) y que tienen un propósito general, es decir, cumplen múltiples funciones, incluidas las responsabilidades políticas y que, en muchos casos, disponen de cortes de justicia e instituciones representativas. En estos casos, la arquitectura institucional es estable en el tiempo y la membresía de los ciudadanos no se solapa con otras jurisdicciones, pues viene dada por su localización territorial. En este sentido, los regímenes federales de gobierno son paradigmáticos.

Por otra parte, existen también las jurisdicciones especializadas que son aquellas que se establecen para, por ejemplo, prestar un determinado servicio local, resolver un determinado problema común o crear un producto estándar o un determinado bien público. El número de jurisdicciones específicas por tareas puede ser muy alto, y sus escalas pueden ser muy variadas<sup>1</sup>. Estas jurisdicciones tienden a ser livianas y flexibles, y no son necesariamente estables, pues van y vienen en función de las demandas de los ciudadanos y sus necesidades funcionales (Marks y Hooghe, 2004).

Esta idea se origina en lo que en su momento algunos autores denominaron “unidades de consumo colectivo”, en las que grupos de ciudadanos se unen para acceder a bienes públicos, por ejemplo, produciéndolos ellos mismos, contratando a productores privados, subvencionando a grupos locales comunitarios o asociándose con otras jurisdicciones (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961).

Por tal razón, este tipo de gobernanza tiene en cuenta la adscripción (o membresía) de los ciudadanos a varias jurisdicciones simultáneamente. Otros autores hablan de “espacios políticos pertinentes” para referirse a la creación de territorios u otras entidades (*issue areas*) que se definen por los problemas a que se enfrentan los ciudadanos (Balmer, 1996), o de “coaliciones de causas”, basadas en sentidos más o menos unificados que fundamentan las “razones para actuar” (Massardier, 2008).

A pesar de que esta literatura se ha utilizado sobre todo para analizar los procesos de toma de decisiones en la Unión Europea, la distinción de estos dos tipos de jurisdicciones —administrativas y especializadas— es

---

<sup>1</sup> Véase un ejemplo de este tipo de jurisdicciones en el cuadro II.3.

útil para mejorar la aplicación de políticas públicas en el ámbito de la economía regional. En un contexto marcado por la descentralización del Estado y por la emergencia de problemas cada vez más complejos, que solo pueden resolverse a través de coaliciones público-privadas, este concepto de jurisdicción facilita el reparto de tareas y la coordinación de los actores.

## 2. Los modelos de gobernanza

Algunos autores han definido la gobernanza como “modos institucionalizados de coordinación a través de los cuales las decisiones vinculantes se adoptan e implementan para proveer de bienes comunes” (Mayntz y Scharp, 1995, citado por Börzel, 2010). Otros autores señalan que la gobernanza es “la totalidad de interacciones en las que participan el gobierno, otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil para resolver problemas societales o crear oportunidades societales” (Meuleman, 2008).

Cualquiera sea la definición que se adopte, la gobernanza se relaciona con las instituciones y las constelaciones de actores, y expresa una nueva filosofía de la acción pública que consiste en convertir al ciudadano en un actor importante del proceso de desarrollo. En la medida en que se apela a todos los actores, la emergencia de estos en el debate académico y político es una respuesta a la “crisis de gobernabilidad” que hoy afecta a diversos países y regiones del mundo.

Los sistemas de gobernanza operan mediante tres tipos de mecanismos de coordinación: la jerarquía, el mercado (sistemas de competición) y las redes (sistemas de negociación). Las jerarquías se basan en el principio de autoridad, los mercados se basan en los precios, y las redes, en la confianza. La coordinación por medio de estructuras jerárquicas se expresa en decisiones unilaterales (por ejemplo, decretos administrativos del gobierno, decisiones de los tribunales de justicia, instrucción interna dada por la gerencia general de una empresa), que los actores en una posición subordinada deben obedecer. La coordinación no jerárquica se basa en compromisos voluntarios adoptados mediante procesos de negociación.

Estos tres sistemas de coordinación social adoptan diversas modalidades dinámicas de operación en las que intervienen organismos públicos y privados. Algunas veces los esquemas jerárquicos se utilizan para estimular la coordinación a través del mercado o de redes; otras veces, el enfoque de redes o el de mercado se utilizan para preparar el terreno con

miras a que una estructura jerárquica tome una decisión determinada. No obstante, la presencia de la autoridad —lo que algunos autores llaman la “sombra de la jerarquía” proyectada por el gobierno— siempre actúa como incentivo crucial para comprometer tanto a los actores gubernamentales como a los no gubernamentales en procesos de coordinación no jerárquicos (Börzel, 2010).

El estilo jerárquico de gobierno se aplicó entre 1950 y 1980, cuando aún no salían a la luz las críticas a la autoridad pública que hoy son un rasgo central de las sociedades contemporáneas. El esquema de mercado surgió en la década de 1980, cuando se intentó aplicar a la gestión pública criterios de las empresas privadas, como la eficiencia, la competitividad, la desregulación y los contratos por resultados.

La aplicación del enfoque de redes en este ámbito ha surgido con fuerza en los últimos años, como resultado de las dificultades que tienen los aparatos estatales para enfrentarse a la complejidad de las sociedades contemporáneas y a la presión creciente de los ciudadanos que aspiran a tomar parte en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. La combinación específica de estos estilos de gobernanza es lo que Meuleman (2008) ha denominado “metagobernanza”. Dado que estas tres categorías corresponden a esquemas puros o ideales, el mismo autor ha propuesto seis tipos de estructuras híbridas de gobernanza, útiles para interpretar los hechos de la realidad.

#### a) El oligopolio

Se trata de un sistema formado por un número reducido de organizaciones conscientes de su interdependencia en materia de política de producción y de precios. El número de organizaciones es lo bastante pequeño para que cada una de ellas obtenga una cuota de mercado. Esa interdependencia hace que el comportamiento de cada actor sea más empático y más moderado que el que tendría en un mercado abierto.

Por tal razón, el oligopolio es una forma de coordinación de mercados que también incorpora un componente de redes y que no está restringida solamente al sector privado. En un oligopolio, la relación suele ser bilateral. Cuando hay acuerdos formales, el oligopolio se transforma en un cartel. Cuando hay un único vendedor, se habla de monopolio.

Es frecuente encontrar este tipo de estructura de gobierno en todos los sectores económicos debido a una fuerte tendencia a la concentración

de empresas, sobre todo cuando se trata de mercados pequeños, protegidos frente a la competencia externa. Este hecho ha dado origen a intensas controversias entre empresas, proveedores y consumidores, algo que, a su vez, da lugar a la intervención de las autoridades encargadas de velar por la libre competencia.

#### b) Las alianzas público-privadas (APP)

Estas alianzas constituyen un sistema de gobernanza no jerárquico en el que actores públicos y privados se unen para alcanzar ciertos objetivos en materia de políticas públicas. Este esquema también combina elementos de mercado y de redes. Algunos autores identifican cinco tipos de APP: consulta/cooptación, corregulación/coproducción, delegación, autorregulación privada a la “sombra de la jerarquía”, y adopción de regulaciones privadas por parte del sector público (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1  
Modelos de gobernanza según el papel del gobierno

Papel del gobierno	Tipos	Características
Gobernanza realizada por el gobierno	Regulación pública	No hay actores privados involucrados
	Lobby de actores privados sobre actores públicos	Los actores privados intentan influir en los actores públicos
Gobernanza junto con el gobierno (APP)	Consulta / cooptación de actores privados	Participación de actores privados en la toma de decisiones públicas (por ejemplo, actores privados como miembros de delegaciones estatales; tercerización)
	Corregulación/ coproducción de actores públicos y privados	Procesos decisorios conjuntos con actores públicos y privados (por ejemplo, alianzas sociales en concertaciones tripartitas, alianzas público-privadas)
	Delegación en actores privados	Participación de actores públicos (por ejemplo, subcontratación, elaboración de estándares)
	Autorregulación privada a la “sombra de la jerarquía”	Participación de actores públicos (por ejemplo, acuerdos voluntarios)
Gobernanza sin el gobierno	Adopción de regulaciones privadas por parte del sector público	Producto controlado por actores públicos (por ejemplo, el efecto erga omnes (“para todos”) debido a acuerdos colectivos de aliados sociales)
	Autorregulación privada	No hay participación de actores públicos (por ejemplo, regímenes privados, alianzas sociales autónomas)

Fuente: T. Börzel, “Governance with/out government. False promises or flawed premises?”, *SBF-Governance Working Paper Series*, N° 23, Berlín. Research Center (2010).

Estas alianzas suelen ser también una práctica utilizada por los gobiernos y las empresas para conseguir sinergias e incrementar la competitividad. En el cuadro II.2 se presentan los tipos de APP más frecuentes en el sector agrícola.

Cuadro II.2  
Algunos ejemplos de alianzas público-privadas  
utilizadas en el sector agrícola

N°	Tipo	Políticas e instrumentos	Características
1	Consulta / cooptación	Negociaciones comerciales y sanitarias	El sector privado participa en las negociaciones en la modalidad del "cuarto adjunto": solo asesora a las autoridades, pero no puede sentarse en la mesa oficial de negociaciones
2	Corregulación y coproducción	Programas de desarrollo de proveedores (PDP), negocios inclusivos (NI), alianzas productivas (AP) y aglomeraciones productivas locales (APL). Consortios tecnológicos y proyectos integrados de aglomerados productivos	Constituyen diferentes modelos de encadenamiento entre empresas de mayor tamaño y pymes, fomentados por los gobiernos mediante incentivos, subsidios y otras regulaciones. En el sector agrícola, por ejemplo, los programas de desarrollo de proveedores han servido para que los pequeños y medianos productores suministren materia prima a las empresas agroindustriales. Constituyen modelos de asociación entre empresas para promover procesos de investigación e innovación tecnológica. Los gobiernos los apoyan con incentivos, subsidios y otras regulaciones
3	Delegación	Elaboración de estándares como el análisis de los peligros en puntos críticos de control (APPCC), buenas prácticas agrícolas, agricultura orgánica o Consejo de Administración Forestal (Forest Stewardship Council (FSC))	El sector privado elabora estándares de calidad de carácter voluntario, que en algunos casos son más exigentes que las normas obligatorias (por ejemplo, las buenas prácticas agrícolas), mientras que en otros simplemente llenan un espacio que no estaba regulado (por ejemplo, agricultura orgánica)
4	Autorregulación a la "sombra de la jerarquía"	Acuerdos laborales tripartitos	Representantes de diferentes actores privados llegan a acuerdos en ámbitos conflictivos mediante negociaciones directas incentivadas por los gobiernos. Por ejemplo, acuerdos entre trabajadores temporeros y empresas exportadoras de fruta
5	Adopción de regulaciones privadas por parte del sector público	Corporaciones	El sector privado aborda materias de interés público a través de su propia institucionalidad (por ejemplo, corporaciones de propiedad de gremios empresariales). El gobierno valida posteriormente estos acuerdos

Fuente: Elaboración propia.

### c) La administración de cadenas

Es una forma de gobernanza similar al esquema de redes. Sin embargo, dado que los integrantes de una cadena son interdependientes, las relaciones que se establecen entre ellos son de tipo funcional. La gobernanza de cadenas difiere de la gobernanza de redes: una red se define por relaciones sociales, mientras que una cadena lo hace solo por relaciones funcionales. Como esta modalidad incorpora elementos del esquema jerárquico, permite cierto orden en las relaciones entre los actores. No obstante, limitarse únicamente a las relaciones funcionales conlleva un riesgo, a saber, que la perspectiva de cadenas solo representa una parte del escenario global.

En el ámbito de las políticas sectoriales, la gestión por cadenas conllevó el paso de un enfoque de oferta (*technology push*) a un enfoque de demanda (*demand pull*), que se tradujo en un cambio conceptual de proporciones. Hoy día es una práctica relativamente frecuente, y se la encuentra en muchos países con diferentes denominaciones y modalidades de trabajo.

En el caso de las políticas industriales se pueden mencionar los Programas de Encadenamientos Productivos de México (en los sectores: software, automotriz, aeroespacial y electrónica) y las estrategias diseñadas para cerca de unas diez cadenas de valor identificadas en el Plan Estratégico Industrial 2020 de la Argentina (alimentos; automóvil y piezas de recambio; bienes de capital; cuero, calzado y marroquinería; maquinaria agrícola; material de construcción; medicamentos; industria forestal; química y petroquímica; software y textil).

En el caso de las políticas agrícolas cabe citar las experiencias de los Comités de los Sistemas Producto en México, las comisiones nacionales de rubro en Chile, las mesas de trabajo en la Argentina, la “Mesa Láctea” en el Paraguay o las cámaras sectoriales y temáticas en el Brasil.

### d) Autorregulación y autoorganización

Se trata de un sistema de gobierno que incentiva a los actores a obtener por sí mismos, mediante la búsqueda y la generación de reglas, los resultados que busca la organización. Este enfoque combina mercado con jerarquía (la autorregulación es siempre autorregulación regulada) y, sobre todo, con redes (pues se construye sobre la base de la confianza

y la cooperación voluntaria). Ejemplos de estos mecanismos son los contratos, las redes, las cadenas y los esquemas de gobernanza basados en la cooperación, como las cooperativas o la organización gremial.

e) Los métodos abiertos de coordinación

Se denomina así a los esquemas de gobernanza utilizados en la Unión Europea. Comparados con el esquema jerárquico, se trata de un enfoque *soft*, en la medida en que incorpora elementos del enfoque de mercados (*benchmarking*, *target setting* y evaluación de pares) y de redes (los actores públicos y privados participan en la determinación de las políticas). Los enfoques utilizados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros organismos multilaterales también pueden formar parte de esta categoría. Sin embargo, algunos autores son escépticos en lo tocante a este último punto, básicamente por el componente altamente tecnocrático de los procesos implementados por la Unión Europea o la OMC para definir sus políticas públicas.

f) La gobernanza-bazar

Este término se aplica sobre todo para caracterizar a las redes creadas a partir de programas informáticos que operan de forma abierta (*open-source products*), como Linux, Mozilla, Moodle o Apache. Estos programas han permitido crear diferentes tipos de proyectos, como los grupos que colaboran en línea o comunidades educacionales abiertas, y también han permitido generar nuevas estructuras de gobernanza para coordinar transacciones económicas. Este sistema se caracteriza por un bajo nivel de control (jerarquía), una débil intensidad de incentivos (mercado) y por redes no construidas sobre la confianza, en las que los miembros de la comunidad casi nunca se conocen y pueden entrar y salir libremente de la red. El carácter caótico de estas interacciones ha llevado a utilizar el término “bazar” para caracterizar esta clase de gobernanza (Demil y Lecoq, 2006).

Las características de los esquemas de gobernanza-bazar permiten reducir los costos de transacción entre actores, lo que ha dado origen a numerosas comunidades virtuales que aspiran a alcanzar diferentes objetivos. Es importante consignar que algunas de ellas cuentan con jerarquías internas o con lazos estrechos entre los actores que participan en la red, ya porque surgieron durante la evolución de estas comunidades,

ya porque fueron diseñadas así desde el inicio. Hay varias experiencias emergentes que entran dentro de esta categoría, como la coordinación electrónica de cadenas productivas, los sistemas de capacitación *e-learning* o los sistemas de asistencia técnica agricultor-agricultor que operan de forma electrónica, como YoAgricultor en Chile (FIA/BID, 2011).

#### Recuadro II.1 Cadenas y clústers en el sector agrícola

---

El concepto de cadenas de valor (*value chains*) proviene de los trabajos sobre agroindustrias (*agribusiness*) y filiales (*filiales*) realizados en los Estados Unidos (Davis, 1956; Davis y Goldberg, 1957) y en Francia (Malassis, 1973), respectivamente, y se ha empleado en múltiples estudios y proyectos implementados en la región, donde ha influido en la forma de diseñar y gestionar las políticas agrícolas (Da Silva, 1994).

Este concepto explica el conjunto de procesos de producción, transformación y comercialización de un bien; esto es, la secuencia de operaciones técnicas necesarias para colocar un producto en el mercado, fundada en una determinada división del trabajo entre empresas. Las cadenas pueden descomponerse en unidades de producción, transformación, comercialización y prestación de servicios, con una amplia gama de relaciones mutuas. De este modo es posible identificar formas de organización intermedias entre la unidad micro (la empresa) y el conjunto del sector industrial.

El concepto de agrocadenas permitió que los economistas rurales, para comprender la evolución de la agricultura, desplazaran su campo de análisis hacia el sector agroalimentario. En el marco de una sociedad industrial que se constituía gradualmente, esta opción permitió explicar los encadenamientos que se fueron creando entre las estructuras de producción agrícolas y las ciudades.

Si aplicamos al sector agrícola algunos elementos de la conceptualización de Luhman sobre los procesos de diferenciación social, podríamos entender las agrocadenas como "subsistemas funcionales que se diferencian entre sí y que determinan su propia identidad a través de una semántica elaborada de reflexión y de autonomía que les da su propio sentido" (Luhman, 2007). Con variantes según los países, estos subsistemas comenzaron a constituirse como tales en las últimas décadas del siglo XX, cuando la modernización e integración de cada agricultura nacional condujo a una mayor diferenciación y especialización productiva. Gracias al aumento de la recursividad en la comunicación, las agrocadenas, volviendo una y otra vez sobre sí mismas, se fueron estructurando hasta alcanzar un mejor autoconocimiento y una mejor comprensión de sus desventajas y ventajas competitivas.

La suma de agrocadenas compone lo que denominamos "sector agropecuario", que puede definirse como un subsistema funcional más amplio, es decir, un espacio donde se sincronizan y coordinan las operaciones del conjunto de agrocadenas en un país determinado. A su vez, el sector agropecuario forma parte de un subsistema funcional más amplio todavía, a saber, el sistema económico. Siguiendo esta misma lógica, cada agrocadena se organiza hacia dentro generando nuevos subsistemas funcionales, denominados "eslabones", como los productores, las agroindustrias, los laboratorios de servicios, los institutos técnicos, los proveedores de insumos o cualquier otra red de actores con una función específica, razón por la cual normalmente las cadenas tienen uno o más centros de gravedad, que pueden expresarse como una aglomeración de empresas.

---

## Recuadro II.1 (conclusión)

El concepto de cadenas y el concepto de clústers (aglomeraciones) no son, por tanto, equivalentes. A veces se producen dos o más aglomeraciones de empresas en territorios acotados, y coexisten dentro de una misma agrocadena. Otro tanto sucede cuando se establece una alianza de un subgrupo de empresas que compite con uno o más subgrupos equivalentes dentro de la misma agrocadena. En todos estos casos, el resultado final es que hay dos o más clústers dentro de una misma agrocadena. Estas aglomeraciones crecen en áreas donde se concentran recursos y capacidades, y llegan a tener tamaños críticos que les confieren ventajas competitivas y que permiten alcanzar una posición dominante dentro de una determinada actividad económica (en este caso, agrocadena) (Porter, 1991).

Fuente: Octavio Sotomayor, Adrián Rodríguez y Mônica Rodrigues (2011), "Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe". *Libros de la CEPAL*, N° 113 (LC/G.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2011.

## D. Los niveles de análisis: sector, cadenas, territorios, empresas

### 1. El nivel sectorial

El ámbito sectorial (agricultura, industria, servicios) como parte de la producción económica es el primer nivel de análisis que se ha de tener en cuenta para mejorar los mecanismos de la política de articulación productiva, pues es en ese ámbito donde tienen lugar la sincronización y la coordinación de las operaciones del conjunto de cadenas.

La experiencia reciente indica que los gobiernos han utilizado tres grandes tipos de metodologías para mejorar la gobernanza en este nivel:

- a) Dispositivos participativos, con visión a largo plazo, cuyo objetivo son los acuerdos políticos transversales

En el área agrícola, las referencias más recientes son los procesos que se encuentran en desarrollo en la Argentina (Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2016) (MAGP, 2011) y en Costa Rica (Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021) (MAG, 2010). Un ejemplo de este enfoque aplicado al sector industrial es el Plan Estratégico Industrial 2020 de la Argentina (Ministerio de Industria, s/f) y los componentes sectoriales del plan *Brasil Maior* (Gobierno del Brasil, s/f). En todos estos casos se ha intentado definir objetivos sectoriales a largo plazo respaldados por

amplios sectores políticos, y a tal fin es fundamental implementar procesos de consulta con el sector privado.

b) Las agendas o planes sectoriales diseñados por los gabinetes ministeriales

En las agendas o los planes sectoriales se fijan las prioridades de cada administración sin recurrir necesariamente a un proceso de consulta. En ellos se sitúan, por ejemplo, los Programas Sectoriales de Desarrollo Agropecuario y Pesquero elaborados en México al inicio de cada legislatura (SAGARPA, 2007), el Plan de Agricultura Familiar 2011-2014 en El Salvador (MAG, 2011) y el Plan de Acción Estratégico del Sector Agropecuario 2010-2014 en Panamá (MIDA, 2010).

c) Dispositivos participativos que aspiran a integrar programas gubernamentales con programas de la cooperación internacional

Estos dispositivos se basan en la metodología de los enfoques sectoriales amplios, aplicada en diferentes países y sectores, que aspira a dar mayor coherencia y eficacia a los fondos provenientes de la cooperación internacional. Un ejemplo es el Plan Sectorial de Desarrollo Rural Productivo de Nicaragua (PRORURAL), cuya primera etapa se implementó entre 2006 y 2009.

Este plan se diseñó mediante un amplio proceso de consultas con el sector privado y la cooperación internacional, que permitió definir una segunda etapa, formulada en el Plan Sectorial de Desarrollo Rural Incluyente 2010-2014 (MAGFOR, 2009). También entra dentro de esta categoría la experiencia de las Políticas de Estado para el sector agropecuario ecuatoriano (MAG, 2006), en las que algunas agencias internacionales de cooperación (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura —IICA—, SNV) e instituciones nacionales (CORPEI, Fundación para el Desarrollo Agropecuario – FUNDAGRO) se concertaron con el Ministerio de Agricultura para hacer frente, con una política agrícola a largo plazo, a la inestabilidad institucional que en ese momento vivía el país, (MAG, 2006).

Otro caso interesante lo constituyen los centros para el desarrollo de la pequeña empresa que funcionan en diversos países centroamericanos, tomando como referencia la experiencia de los Estados Unidos. En El Salvador, este modelo lo ha implementado la Comisión Nacional de la

Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) con el apoyo de la cooperación internacional, sobre todo de los Estados Unidos, y también se está implementando en otros países, como México, con la Asociación Mexicana de Centros para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, a la vez que ya está en marcha un proyecto piloto en Colombia (CEPAL/BID/OEA, 2011).

Este es el nivel privilegiado en que operan las autoridades sectoriales, y debe considerarse el contexto idóneo para entender las dinámicas de las cadenas, los territorios y los encadenamientos entre empresas.

## 2. Las cadenas productivas

Por cadenas productivas se entiende el conjunto de procesos de producción, transformación y comercialización de un bien, procesos que incluyen la secuencia de operaciones técnicas necesarias que va desde la obtención de la materia prima y su transformación hasta la colocación del producto en el mercado.

El enfoque de cadenas se basa en una determinada división del trabajo entre empresas, y permite identificar las imperfecciones sistémicas, los cuellos de botella y las oportunidades de actuación que se presentan en un rubro en determinados eslabones o fases productivas de la cadena, tanto en el ámbito local como regional y nacional. Muchas veces estos elementos no son perceptibles para la mayoría de los actores (tanto empresas como instituciones del sistema de apoyo), pero tienen un gran impacto en el desempeño de las empresas y en el ambiente de negocios (OCDE, 1999).

Desde este punto de vista, los retrasos tecnológicos e institucionales, así como los bloqueos generados por regulaciones inadecuadas, pasan a ser temas transversales, cuya adecuada resolución mejora la competitividad a escala mundial. Aunque se ha criticado este concepto por ofrecer una visión lineal de la organización de las actividades productivas y por sus limitaciones a la hora de tomar en cuenta las dinámicas territoriales (Fourcade, Muchnik y Treillon, 2010), el concepto de cadenas productivas es clave para definir y gestionar políticas públicas, sobre todo cuando se lo complementa con una visión sistémica en la que las instituciones de apoyo, de asistencia técnica, extensionismo, capacitación y otras, ven oportunidades de actuación y refuerzan, desde el ámbito mesoeconómico, las posibilidades de mejorar la competitividad.

Entre otras experiencias en el ámbito agrícola cabe destacar la política pública del Gobierno de México para impulsar los denominados Comités de los Sistemas Producto<sup>2</sup>, así como las comisiones nacionales de rubro de Chile (ODEPA, 2006), las cadenas productivas de Colombia, los consejos consultivos del Ecuador (SENPLADES/MAPAG, 2007; SICA/MAG, s/f), los consejos sectoriales tripartitos y los conglomerados del Uruguay y las cámaras sectoriales y temáticas del Brasil (MAPA, 2009).

En otros países se han utilizado figuras jurídicas paraestatales o semipúblicas para realizar las mismas tareas, como es el caso de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia<sup>3</sup>, las corporaciones por rubro de Costa Rica (Corporación Bananera Nacional —CORBANA—, Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar —LAICA—, Corporación Ganadera —CORFOGA—, Corporación Arrocería Nacional —CONARROZA—, Instituto del Café de Costa Rica y Corporación Hortícola Nacional)<sup>4</sup>, el Instituto Peruano del Espárrago y Hortalizas o la Corporación Vitivinícola Argentina<sup>5</sup>.

Este modelo institucional es impulsado por organizaciones de productores y agroindustrias que disponen de agendas comunes de trabajo por rubro, y que en la mayor parte de los casos cuentan con recursos presupuestarios y capacidades profesionales. En la medida en que el espacio de la cadena completa, estos organismos operan de forma sistémica, facilitando la interacción entre actores y validando la pertinencia de todas las iniciativas que se han de desarrollar en la cadena.

En la Argentina, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) inició en 2006 los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC) para financiar actividades de investigación, desarrollo e innovación en las que intervenían grupos de empresas, centros de investigación y de formación superior vinculados a un aglomerado productivo. Las empresas beneficiarias del proyecto debían tener cierta especialización productiva en una cadena de valor y mantener vínculos asociativos con otras empresas o instituciones.

---

<sup>2</sup> Véase [en línea] [http://siesp.conapesca.gob.mx/csp\\_csp.php](http://siesp.conapesca.gob.mx/csp_csp.php).

<sup>3</sup> [www.federaciondefcafeteros.org](http://www.federaciondefcafeteros.org).

<sup>4</sup> Véanse: [www.corbana.co.cr](http://www.corbana.co.cr); [www.laica.co.cr](http://www.laica.co.cr); [www.corfoga.org](http://www.corfoga.org); [www.conarroz.com](http://www.conarroz.com); [www.icafe.go.cr](http://www.icafe.go.cr); [www.corpohorti.com](http://www.corpohorti.com).

<sup>5</sup> Véase: [www.ipeh.org](http://www.ipeh.org) y [www.vitivinicultura2020.com.ar](http://www.vitivinicultura2020.com.ar).

El PI-TEC de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro consiguió formar una importante red en cuya dirección participaban empresarios y representantes del gobierno. También en 2006, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) inició el Programa Sistemas Productivos Locales para financiar proyectos asociativos con participación de pymes y su articulación con instituciones públicas y privadas, con miras a fortalecer diversos complejos y sistemas productivos locales.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología implementó el Programa de Distritos Productivos, destinado a estimular agrupamientos de pymes geográficamente cercanas entre sí y con características similares y complementarias; a tal fin se promovieron actividades conjuntas en torno a una cadena productiva (Ferraro, 2010a).

Este enfoque, basado en cadenas productivas, permite identificar puntos de estrangulamiento, cuellos de botella y oportunidades de conseguir proveedores y crear nuevos negocios en diferentes eslabones de la cadena, que se materializan físicamente en el ámbito local, regional y nacional. Los retrasos tecnológicos e institucionales, los bloqueos generados por regulaciones inadecuadas, las fallas de infraestructura y la necesidad de desarrollar proyectos conjuntos innovadores pasan a ser temas transversales.

A fin de abordar estos problemas, se definen espacios jurisdiccionales de carácter funcional en los que los diversos actores de las cadenas asumen un papel protagónico, en ciertos casos estableciendo alianzas con otros agentes, y en otras situaciones actuando individualmente (véase el cuadro II.3). La aparición de esta metodología refleja la voluntad de los gobiernos en el sentido de impulsar nuevos mecanismos que mejoren la gobernabilidad y el funcionamiento de los sectores productivos ejecutando reformas microeconómicas junto con el sector privado para así incrementar la productividad y la competitividad.

Esta metodología opera mediante la ejecución de agendas o planes de trabajo que reflejan una opción de las autoridades encaminada a ordenar y planificar las intervenciones público-privadas. En algunos casos, esas agendas son de carácter global —procuran incluir todos los bloqueos que pueden afectar a una cadena—, mientras que en otros se focalizan en ámbitos específicos, como la innovación y la investigación.

En los casos de países con formas de gobierno federales, los CSP mexicanos o las comisiones sectoriales del Brasil se reproducen a nivel de cada estado, a diferencia de las comisiones nacionales de rubros chilenas, en las que solo existe una instancia nacional, que se reproduce a nivel regional de forma específica (por ejemplo, la Corporación de la Carne de la región de Los Lagos). En ese sentido, en México y el Brasil hay mayores posibilidades de experimentación en materia de modalidades de trabajo y políticas públicas, debido a que también es mayor la posibilidad de conectar esas tareas con las que se realizan a nivel territorial.

Cuadro II.3  
Agenda de trabajo del sector lácteo chileno:  
principales hitos 2000-2010

Tipo de política	Jurisdicción	Coordinación	Comentarios
Orientación estratégica	Reuniones ordinarias de la Comisión Nacional de la Leche	Gobierno	Constituye el principal espacio de coordinación de la cadena. Las reuniones no tienen una frecuencia preestablecida y son convocadas por el Ministerio de Agricultura o a solicitud de algún integrante de la cadena
	Gira tecnológica a Nueva Zelanda (2001)	Gobierno	Viajó a Nueva Zelanda una delegación de 30 personas, representantes de las principales industrias lácteas, organizaciones de productores, organismos de investigación y autoridades de gobierno. El viaje tuvo un importante impacto cognitivo, pues sirvió para redefinir la orientación estratégica de la cadena (exportación, lechería basada en praderas, entre otras grandes definiciones)
	Encuentro Punta de Tralca (2003)	Gobierno	Participaron todos los eslabones de la cadena. En el encuentro se elaboró una agenda de trabajo con diversas medidas concretas que han seguido implementándose en los años posteriores
	Seminario anual	Federación Nacional de Productores de Leche (FEDELECHE)	Seminario anual, realizado desde 2002, en el que dialogan todos los actores del sector. Carácter masivo

Cuadro II.3 (continuación)

Tipo de política	Jurisdicción	Coordinación	Comentarios
Organización	Cada eslabón de la cadena está organizado en diferentes gremios: - FEDELECHE (productores) - Asociación de Centros de Acopios Lecheros (ACOLECHE) y otras redes regionales (productores campesinos) - Federación de Cooperativas Agrícolas Lecheras (FENALECHE) - Asociación de Industrias Lácteas (ASILAC) ExporLac (industrias exportadoras)		Cada eslabón tiene su propia dinámica. Algunas organizaciones están más consolidadas que otras
Participación en organismos y foros internacionales	Participación en la Federación Internacional de la Lechería (FIEL)	FEDELECHE	El sector lácteo chileno participa en la FIEL desde 2005. Este espacio es útil para conocer las tendencias del sector a nivel mundial
	Participación en la Alianza Global Lechera, que reúne a los productores de leche del Grupo Cairns	FEDELECHE	FEDELECHE participa regularmente desde 2004 en las reuniones anuales que se organizan en diversas partes del mundo. Este espacio es útil para conocer las tendencias del sector en materia de políticas públicas y negociaciones comerciales
	Participación en la Federación Panamericana de Lechería (FEPALE)	Gobierno	FEDELECHE y las industrias lácteas participan regularmente en las reuniones de FEPALE. Este espacio es útil para saber lo que está pasando en los países de la región
Información	Recolección de datos estadísticos: Boletín de la Leche (recepción y producción de lácteos).	Gobierno	Publicación mensual distribuida por el Ministerio de Agricultura (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias - ODEPA)
	Encuesta recepción planteles industriales menores	Gobierno	Publicación trimestral del Instituto Nacional de Estadísticas, orientada a queserías y otras pequeñas industrias. Permite una visión completa de la dinámica del sector
Acceso a mercados externos y promoción comercial	Programa de Fomento de Exportaciones	Gobierno	Se examinaron, entre otros puntos, un plan nacional de control de residuos; la puesta en marcha de predios certificados para exportar (PABCO lecheros); la firma de tratados de libre comercio con la UE, los Estados Unidos, China y otros países; la firma de acuerdos sanitarios con otros países; la habilitación de plantas y las giras comerciales

Cuadro II.3 (continuación)

Tipo de política	Jurisdicción	Coordinación	Comentarios
	Creación de ExporLac, a mediados de 2004, como instancia privada que coordina el esfuerzo exportador	ExporLac	Esta entidad ha participado en las negociaciones comerciales (modalidad del cuarto adjunto) y se encarga de las actividades de promoción comercial en los mercados externos
Mercado interno	Grupo de trabajo (productores, industria, gobierno) sobre las variables que más influyen en la determinación del precio que se paga a los productores por la leche fresca, así como sobre las fuentes de información y su periodicidad	Gobierno	Este grupo definió las variables (polinomio) que más influyen en los precios pagados al productor, un tema conflictivo recurrente en la cadena. Este trabajo ha tenido gran importancia, pues ha creado una base de información común para la discusión sobre los precios pagados al productor. Se publicó en un sitio específico en la página web de ODEPA entre 2004 y 2010. Actualmente ODEPA sigue publicando esta información, si bien se encuentra repartida en sus diversas publicaciones y bancos de datos
	Se acuerda el "Sistema de toma de muestras de leche fresca para análisis de laboratorio de cualidades y contenido"	Gobierno, ASILAC-FEDELECHE	Reglamento de carácter privado, aprobado en 2005 con coordinación del gobierno, que regula los procedimientos de toma de muestras y de análisis de calidad, en el momento de la recepción de la leche en las plantas. Ha servido para dar transparencia a esta fase del proceso y para regular los conflictos entre productores e industrias
	Grupo de trabajo (productores e industrias) orientado a simplificar y homologar de forma relativa las pautas de pago	ASILAC-FEDELECHE	Se intentó establecer una pauta de pago estándar que permitiera comparar entre industrias y, con ello, una mayor transparencia del mercado. Cada industria adaptó esta pauta a su realidad específica. La homologación de las pautas se refiere a su estructura y no a los valores monetarios, que cada empresa asigna de forma autónoma a los diferentes parámetros
	PROMOLAC	ASILAC-FEDELECHE	Entidad jurídica encargada de implementar una campaña de comercialización dirigida al mercado interno con miras a incrementar el consumo de leche. Vigente desde 2001 y financiada de forma tripartita entre el gobierno, la industria y los productores (hasta 2008). Actualmente se financia solo con aportaciones privadas

Cuadro II.3 (conclusión)

Tipo de política	Jurisdicción	Coordinación	Comentarios
	Comité etiquetado	ASILAC- FEDELECHE	Se han revisado las normas de etiquetado relacionadas con diversas materias técnicas
Innovación y transferencia tecnológica	Consortio Lechero	ASILAC- FEDELECHE- otros actores privados	El Consorcio Lechero es el brazo tecnológico de la cadena y opera como ente sistémico, vale decir, se encarga de ejecutar y/o validar todas las actividades de I&D realizadas en la cadena. En su primera etapa se contempló una duración de cinco años, con una movilización de aproximadamente 1 millón de dólares aportados por el sector privado y de 7 millones de dólares aportados por el sector público
Mejora de suelos y fomento del riego	Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD) y Ley núm. 18.450 sobre riego	Gobierno	Instrumentos de fomento de carácter transversal (aplicados a todas las cadenas), que incentivan la fertilización y el riego de praderas (entre otras materias). Ambos programas tienen un impacto en la mejora de la competitividad
Sanidad y bioseguridad	Plan Sanitario (tuberculosis, brucelosis, aftosa, otros)	Gobierno	Programa dirigido a mantener la condición de país libre de enfermedades (aftosa) o a erradicar enfermedades que afectan la actividad lechera (tuberculosis, brucelosis)
Calidad e inocuidad	Implementación HACCP Implementación programa identificación animal	ASILAC Gobierno	Instalación del sistema de análisis de los peligros en puntos críticos de control (HACCP) y de sistemas de trazabilidad (identificación animal)
Bienestar animal	Implementación del reglamento para los mataderos	Gobierno	Modernización del reglamento que regula el transporte y el sacrificio de animales
Medio Ambiente	Adaptación del sector al DL 90, que regula la eliminación de residuos industriales (RILES) en cursos de agua	FEDELECHE	Esta normativa afecta a los establecimientos lecheros en lo referente a la eliminación de purines e implicó un proceso de investigación y desarrollo de tecnologías para adaptarse a esta nueva normativa
Recursos humanos	Aplicación del subsidio de capacitación concedido por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) Aplicación sistema de competencias laborales	Gobierno y empresas privadas (fincas e industrias)	Las empresas optan a un subsidio público (SENCE) para capacitar a sus trabajadores. A partir de 2008, esta estrategia se hace más compleja tras la instalación de un nuevo sistema de capacitación basado en el enfoque de competencias laborales (Ley N°20.267)

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Los territorios

Por territorio entendemos un espacio acotado, con límites más o menos precisos, del que se ha apropiado un grupo social, en el que existe un sentimiento o una conciencia de pertenencia por parte de sus habitantes y con formas de autoridad política y reglas de organización y de funcionamiento (Brunet, Ferras y Théry, 1992). Así, los territorios son más que un espacio físico y administrativo, y pasan a ser una construcción social e histórica en la que se hacen presentes las empresas y las diferentes organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas y privadas con sus niveles de representatividad y liderazgo.

Son muchos los países que están viviendo un proceso de reestructuración y descentralización de los servicios públicos. Algunos cuentan con aparatos públicos consolidados, en los que se busca una mayor coordinación y racionalidad en el uso de los recursos, así como la apertura de nuevos espacios de participación social. Sin embargo, otros países apenas disponen de una institucionalidad mínima como consecuencia del desmantelamiento de los aparatos estatales que se llevó a cabo en las décadas de 1980 y 1990. Con todo, la generación de estructuras más modernas y descentralizadas despierta un amplio interés.

En algunos países se ha dotado a los municipios de nuevas funciones (por ejemplo, asistencia técnica o ejecución de inversiones), dejando a los niveles superiores (el estado, la región, la provincia o el departamento, según los países) como espacios estratégicos para formular planes regionales y subnacionales a través de un proceso de negociación entre municipios, estados/regiones y ministerios. Todo ello cristaliza finalmente en procesos contractuales que adoptan diferentes formas: contratos entre el nivel central y los estados subnacionales, coejecución de proyectos estado-región, directivas territoriales, convenios de programación entre ministerios sectoriales y espacios territoriales, entre otros (Echeverri y Sotomayor, 2010).

Para aplicar estos nuevos principios y enfoques se acude al territorio como unidad de planificación y de gestión, pues es un punto de apoyo importante para mejorar la competitividad. En la década de 1990 surgió, en las agencias internacionales, en los gobiernos y en los organismos académicos, una corriente intelectual que revalorizó al espacio rural como unidad de análisis e intervención (Sepúlveda y otros, 2003; Schejtman y Berdegú, 2007).

Este hecho ha dado lugar a un sinnúmero de experiencias de desarrollo territorial y local que han permitido gestionar mejor los recursos invertidos para combatir la pobreza y generar procesos de desarrollo económico. El Programa *Territórios da Cidadania*, creado en el Brasil en 2008, es una de las experiencias de referencia en esta materia (Brasil, Gobierno del, 2009), igual que la institucionalidad creada en México en 2001 con la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Otro tanto sucede con la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), aprobada en junio de 2010 por los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

Esta estrategia aspira a crear oportunidades y fortalecer las capacidades de la población de los territorios rurales para que puedan mejorar significativamente la calidad de vida y construir una sólida institucionalidad social que impulse y facilite un desarrollo solidario, incluyente y sostenible (ECADERT, 2009).

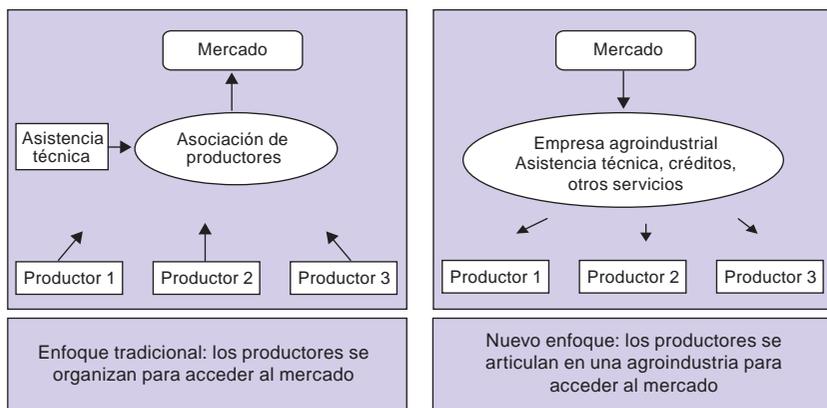
#### 4. Los programas asociativos y los encadenamientos de empresas

Durante muchos años, los gobiernos han procurado organizar a los productores para que puedan asociarse y participar de forma conjunta en los mercados (véase el diagrama II.1). Si bien en la década de 1960 surgieron muchas organizaciones y cooperativas agrícolas y urbanas, las difíciles condiciones económicas y políticas que conoció la región en las décadas de 1980 y 1990 impidieron que se consolidara un movimiento cooperativo masivo. En el caso de la agricultura, pueden mencionarse como excepciones las grandes cooperativas lecheras Dos Pinos (Costa Rica), Liconsa (México), CONAPROLE (Uruguay) o COLUN (Chile), la Federación de Cafeteros de Colombia o los cientos de cooperativas agrícolas impulsadas por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierras (MST) en el Brasil. Otro tanto sucede en el ámbito urbano, donde han surgido las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas de vivienda presentes en muchos países.

A pesar de estas exitosas experiencias, los fracasos han puesto de manifiesto las limitaciones de esta estrategia. Algunas de ellas se originan por la falta de capital en las pymes, mientras que otras se relacionan con las dificultades para organizarse de forma conjunta y enfrentarse a los riesgos

que implica competir en mercados abiertos y cambiantes. A pesar de ello, este enfoque sigue siendo válido cuando se dan condiciones adecuadas, y en las zonas rurales más aisladas se presenta como el único posible.

Diagrama II.1  
Un nuevo enfoque productivo



Fuente: Elaboración propia.

Como complemento de este enfoque, en los últimos años algunos países están aplicando una estrategia de promoción de clústers que intenta fomentar una mayor interacción entre empresas. A fin de comprender mejor estas estrategias, resulta útil distinguir dos conceptos:

#### a) La aglomeración simple

Es una aglomeración de empresas que pertenecen a un mismo sector productivo o industrial, que comparten un área geográfica delimitada—su base territorial—y se caracterizan por no tener vínculos ni actividades comunes entre sí. Las empresas se concentran espontáneamente en un territorio determinado y realizan sus actividades de forma independiente, sin concebir la posibilidad de generar sinergias a través de relaciones o actividades con otras empresas del lugar para emprender proyectos comunes. La existencia de este tipo de aglomeraciones, con su posibilidad de crear vínculos y actividades conjuntas, constituye un espacio de trabajo indispensable para formar clústers a través de políticas de articulación productiva.

## b) El clúster

Se trata de una aglomeración de empresas de un mismo sector productivo o industrial o de actividades económicas vinculadas (cadena de valor sectorial), que pueden o no compartir un área geográfica delimitada (base territorial) y que tienen relaciones ya establecidas entre sí. Esta interdependencia se materializa a través de canales comerciales, contratos comerciales o tecnológicos, relaciones de subcontratación y abastecimiento y otro tipo de vínculos (compartir información comercial y tecnológica, participar en estrategias conjuntas de mejora de la calidad o de penetración en nuevos mercados), que por la misma modalidad de interacción y complementación producen ventajas colectivas derivadas como subproducto no intencional de las acciones de cooperación y competencia entre las empresas.

En los clústers, las empresas se especializan en un ámbito de la producción, un hecho que refleja su participación en la división del trabajo y conlleva ventajas de escala y productividad; por lo general, las empresas cuentan con una base tecnológica semejante y están en permanente proceso de adopción de mejores técnicas productivas (Enright, 1992). Cabe tener presente que el clúster no es un sistema de empresas cerrado; antes al contrario, permite la entrada y salida de empresas, no está necesariamente dimensionado ni jerarquizado de manera formal, y la exposición a la competencia interna y externa da lugar a presiones que impulsan la innovación y también la colaboración.

A partir de ambos conceptos, se pueden identificar tres estrategias específicas para promover clústers, relacionadas con su complejidad:

### i) La promoción de encadenamientos verticales entre empresas

Se trata de clústers que vinculan a empresas de mayor tamaño con pymes proveedoras que comparten una misma especialización productiva. Este enfoque intenta crear negocios que beneficien simultáneamente a las pequeñas y medianas empresas proveedoras y a las grandes empresas, estableciendo programas de abastecimiento de materias primas que se acompañan con la prestación de servicios de asistencia técnica (y, en algunos casos, con apoyo crediticio, contratos y otros servicios).

Las políticas públicas de referencia para ilustrar esta forma de promoción son los programas de proveedores de Chile y México, así como los de El Salvador, y los negocios inclusivos del Ecuador; también existen

casos de empresas privadas que operan *de facto* con esta metodología de desarrollo de proveedores, sin utilizar subsidios o incentivos públicos, como en su momento lo hizo en la Argentina la petrolera British Petroleum o, en sus comienzos, el programa de desarrollo de proveedores de la empresa minera BHP Billiton en Chile (CEPAL-OCDE, 2011).

ii) El fomento de los encadenamientos horizontales entre empresas

En este caso se trata de aglomeraciones de empresas que por lo general se especializan en un mismo rubro o ámbito productivo, y quieren emprender una iniciativa colectiva. La experiencia más clara de este modelo son los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) impulsados por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en Chile. Cabe señalar que también existen experiencias horizontales de promoción de clústers en otros países, entre ellos la Argentina (los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos, PI-TEC) y Chile (los Consorcios Tecnológicos), aunque en ambos casos el foco es la innovación tecnológica<sup>6</sup>.

iii) La promoción de clústers productivos de amplio alcance, integrados horizontal y verticalmente

Estos clústers son aglomeraciones de empresas generalmente especializadas en un rubro o ámbito productivo, que tienen vínculos con organismos técnicos de apoyo, que, de forma complementaria e interdependiente, intentan generar actividades conjuntas que mejoren y dinamicen el desempeño de las empresas y del sistema de apoyo. Si bien este tipo de clústers puede perseguir un objetivo general, en la práctica cada empresa o entidad tiene sus propios objetivos específicos. La expresión más clara de esta línea de trabajo son las Aglomeraciones Productivas Locales (*Arranjos Produtivos Locais*, APL) del Brasil (Ferraro, 2010a). No obstante, en varios países hay clústers de este tipo que han surgido de manera espontánea, sin contar con incentivos o subsidios públicos.

---

<sup>6</sup> Por razones de espacio, estas experiencias no se analizarán en el presente trabajo. Más antecedentes pueden encontrarse en los dos estudios de base de la CEPAL mencionados al inicio de este capítulo.

## E. Encadenamientos y clústers: experiencias en América Latina

### 1. Los programas de desarrollo de proveedores en México y Chile

Estos programas (PDP) se crearon en México en 1997 y en Chile en 1998 para proporcionar asistencia técnica a pequeñas empresas proveedoras. Aunque en ambos países estos instrumentos operan en todos los sectores productivos, se adaptan particularmente bien a la realidad del sector agrícola, dada la gran atomización de los productores y las necesidades de abastecimiento del sector agroindustrial.

En el caso de México, los PDP los gestiona la Secretaría de Economía junto con la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Este instrumento pretende identificar y elevar la competitividad de una amplia gama de micro, pequeñas y medianas empresas, con vistas a que se integren en las cadenas de valor impulsadas por las agroindustrias (denominadas “empresas tractoras”). Los participantes reciben apoyos económicos para financiar consultorías que permitan elaborar e implementar programas de desarrollo de proveedores y redes empresariales, y también para obtener financiamiento con fondos de garantía administrados por la banca de desarrollo y CANACINTRA. Además, los participantes reciben apoyo de la Secretaría de Economía para resolver los trámites gubernamentales. Entre 2003 y 2008 el programa integró a 1.600 empresas proveedoras.

Actualmente, la experiencia mexicana se comienza a reproducir en otros países, como El Salvador, donde se implementa con la coordinación de la Cámara de Comercio e Industria. Otra experiencia interesante es la realizada por la organización no gubernamental FINTRAC en Honduras y El Salvador, que ha desarrollado un encadenamiento con más de 500 productores minifundistas para exportar a los Estados Unidos hortalizas de alto valor. El proyecto “Apoyo a Alianzas Productivas”, impulsado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, apunta en la misma dirección: entre 2010 y 2015 se cofinanciarán 300 alianzas, con

23.300 familias de pequeños productores integradas en agroindustrias (Sotomayor, Rodríguez y Rodrigues, 2011).

En el caso de Chile, los PDP los gestiona la CORFO, organismo público que concede un subsidio a las empresas industriales para financiar la ejecución de los PDP. A tal fin, la CORFO opera a través de los denominados Agentes Operadores Intermediarios (AOI), entidades privadas también financiadas por la CORFO que actúan como entidades de “segundo piso”, es decir, se encargan de la administración, la operación y la atención al público, y también de pagar los servicios que se prestan en el “primer piso”, esto es, el nivel en que operan las empresas. Además de desempeñar un papel activo en el proceso de transferencia de tecnología, la operación de las industrias como mercados que compran la materia prima permite mejorar la competitividad de las cadenas productivas: la creación de relaciones contractuales estables entre las empresas solicitantes y sus proveedores fomenta vínculos de confianza que favorecen los procesos de especialización y complementación productivas de beneficio mutuo. Entre 2002 y 2007, la CORFO financió 150 programas de desarrollo de proveedores, que incluyeron a 3.800 pequeños y medianos proveedores articulados en diferentes tipos de industrias (Martínez y otros, 2008). Actualmente ha retomado esta estrategia otro organismo público que se ocupa de la agricultura familiar: el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que ha promovido el encadenamiento de 5.800 pequeños agricultores más, a través de un instrumento análogo a los PDP denominado Alianzas Productivas.

## 2. Los proyectos de fomento y los programas territoriales integrados en Chile

Es preciso señalar que la estrategia impulsada por la CORFO ha evolucionado a lo largo del tiempo integrando diversos objetivos y temáticas. Una primera línea de trabajo fue la consolidación de relaciones horizontales entre empresas industriales, en especial pymes, mediante los denominados Proyectos de Fomento (PROFO), cuyo objetivo era articular un grupo pequeño de empresas de un mismo rubro productivo con miras a conseguir un objetivo común.

## Cuadro II.4

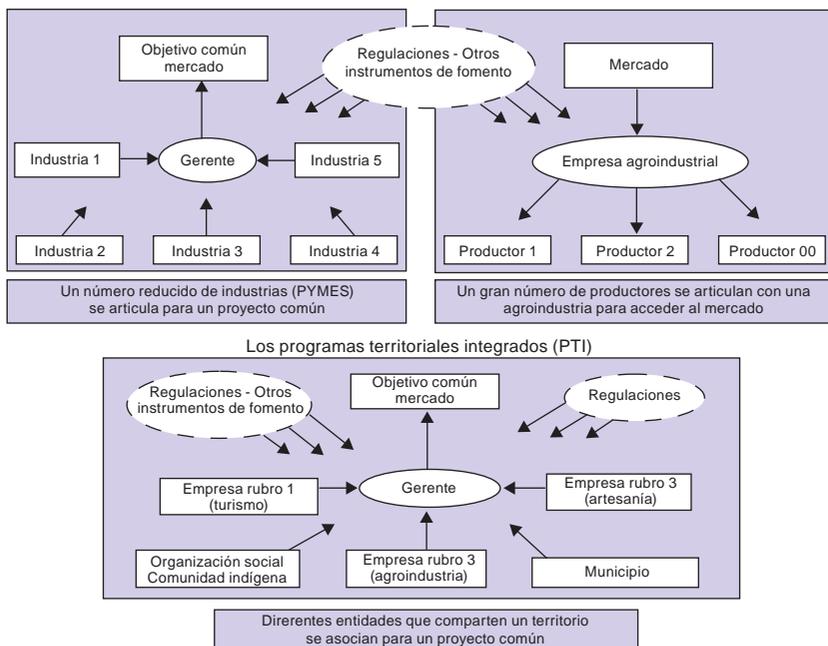
### PROFO, PDP, PTI: principales características de operación

Proyectos de fomento (PROFO)
<p>Grupos de al menos cinco empresas</p> <p>Empresas con ventas anuales entre 96.000 y 4 millones de dólares</p> <p>Para todos los sectores productivos</p> <p>Fines diversos; por ejemplo, exportar, distribuir mejor un producto y reducir costos</p> <p>Subsidia hasta el 50% del costo de consultorías, asesorías y otras acciones para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular el proyecto de negocio asociativo (con un tope de 18.500 dólares), hasta un año</li> <li>• Operar el negocio en su primera fase (con un tope de 85.000 dólares), hasta dos años</li> <li>• Desarrollar el negocio (con un tope de 85.000 dólares), hasta tres años.</li> <li>• Se presentan por medio de Agentes Operadores Intermediarios (AOI) durante todo el año. Un AOI elabora el proyecto junto con los empresarios y lo somete a la Dirección Regional de CORFO correspondiente.</li> </ul> <p>Los requisitos de la documentación incluyen fotocopias del RUT (Rol Único Tributario), escrituras, inscripciones, vigencias, poderes y pago de impuestos.</p> <p>La respuesta a la solicitud se entrega en el plazo de uno o dos meses, a través de un AOI.</p> <p>Líneas relacionadas: misiones tecnológicas, innovación empresarial individual, fomento de la calidad para certificación.</p>
Programas de proveedores (PDP)
<p>Empresas solicitantes clasificadas como grandes por sus ventas anuales (alrededor de 4.000.000 de dólares), con proveedores que vendan hasta 4 millones de dólares (por lo general, no más de 22).</p> <p>Para todos los sectores productivos.</p> <p>Fines diversos; por ejemplo, exportar, distribuir mejor un producto, optimizar recursos y reducir costos.</p> <p>Subsidia hasta un 50% del costo de actividades complementarias y adicionales, distintas de las que la empresa solicitante realiza de manera habitual con sus proveedores, como servicios especializados o asesorías profesionales, capacitaciones, difusión, asistencia técnica y transferencia tecnológica, entre otras.</p> <p>Opera en dos etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico, hasta 6 meses (con un tope de 15.000 dólares).</li> <li>• Desarrollo, hasta tres renovaciones anuales sucesivas (con un tope de 100.000 dólares anuales y un máximo de 4.700 dólares por empresa proveedora).</li> </ul> <p>Se presentan a través de un AOI durante todo el año. El AOI elabora el proyecto junto con los empresarios y lo somete a la Dirección Regional de la CORFO que corresponda.</p> <p>Los requisitos de la documentación incluyen fotocopias de RUT, escrituras, inscripciones, vigencias, poderes y pago de impuestos.</p> <p>La respuesta a la solicitud se entrega en el plazo de uno o dos meses a través del AOI.</p> <p>Líneas relacionadas: fomento de la calidad para certificación de sistemas de gestión.</p>
Programas territoriales integrados (PTI)
<p>CORFO y otras Instituciones de fomento público y privado integran una mesa de articulación utilizando el instrumental de fomento, innovación, atracción de inversiones y financiamiento.</p> <p>Se establecen para uno o varios sectores productivos en un territorio (que no coincide necesariamente con una división administrativa, sino que lo es por su vocación productiva homogénea).</p> <p>Subsidia el 100% de la gestión de la estructura y los estudios prospectivos requeridos.</p> <p>Opera por tres años, y se evalúa su renovación hasta por dos años adicionales.</p> <p>Debe establecer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una estrategia de desarrollo que contemple una visión general, compartida entre los sectores público y privado, de las potencialidades productivas en cada espacio territorial, misión, objetivos, líneas de acción, actividades y logros que se han de alcanzar. Asimismo, el presupuesto directo que habrá que ejecutar y los recursos que se invertirán en el plan de actividades.</li> <li>• Conocimiento de las fortalezas y debilidades del sector o los sectores relacionados.</li> <li>• Encadenamiento "hacia delante" de las empresas: incremento del valor.</li> <li>• Encadenamiento "hacia atrás" de las empresas: mejor acceso a insumos, equipos y maquinarias y a servicios especializados.</li> <li>• Encadenamiento "hacia los lados": mejorar las comunicaciones, la logística, la educación, la infraestructura.</li> </ul> <p>Se articulan a través de CORFO Regional y se administran a través de un AOI.</p>

Fuente: I. Gutiérrez, "Análisis de las principales políticas de articulación productiva en Chile", *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*, Documentos de Proyecto, N° 337 (LC/W.337), C. Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), 2010.

Posteriormente este trabajo se amplió cuando pasó a tener en cuenta los encadenamientos, mediante los PDP, entre grandes empresas y numerosas pequeñas empresas de un mismo rubro productivo. A estos dos instrumentos se han sumado en los últimos años los Programas Territoriales Integrados (PTI), cuyo objetivo es articular a un número de empresas (de diferentes rubros productivos) que comparten un territorio común (véase el diagrama II.2). Se trata, pues, de un trabajo a mediano y largo plazo, planificado por el Estado, que se inicia desarrollando alianzas horizontales y que posteriormente incorpora temáticas de articulación vertical, y luego añade el territorio y sus instituciones descentralizando y creando una institucionalidad público-privada que se valida en la permanencia de los agentes económicos que participan y en el uso de los instrumentos que estos demandan y cofinancian (Belmar y Maggi, 2010).

Diagrama II.2  
Los proyectos de fomento (PROFO) y los programas de proveedores (PDP)



Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva pública, la CORFO ha logrado establecer una ruta de aprendizaje, con pruebas y ajustes a los instrumentos que se ejecutan en un modelo de tres pisos, sustentada en la base en una red

de operadores privados extendidos por el territorio nacional, y que ha permitido la operación final descentralizada durante casi dos décadas. A su vez, los instrumentos han experimentado, sin sufrir discontinuidad de operación, distintos cambios relacionados con sus objetivos (PROFO), con la proporción de la aportación empresarial (PDP) y con los mecanismos de intermediación (PTI).

#### Recuadro II.2 Ejemplos de proyectos de fomento

- 
- PROFO “Viñas Premium”. Creación de una nueva empresa o entidad jurídica para la comercialización de vinos de viñas boutique.
  - PROFO “Ovinos del Biobío”. Faenamiento y comercialización de carne de cordero certificada de alta calidad.
  - PROFO “Kiwi”. Producción y venta de polen, cuya polinización artificial permite duplicar la productividad.
  - PROFO “Vinos del Sur”. Desarrollo de una unidad comercial que permita crear oportunidades, tanto para los socios como para terceros, de comercializar sus productos (vinos a granel, semiprocesados y procesados).
  - PROFO “Berrie Nativo Murtilla”. Comercialización de productos elaborados con este fruto típico de Chile.
  - PROFO “Comercial Tinguiririca”. Creación de una nueva empresa comercializadora de fruta fresca de exportación a nichos específicos.
- 

Fuente: Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), *Impacto de los instrumentos de transferencia tecnológica agropecuaria en Chile. Informe final*, Santiago de Chile, Fundación Chile, 2010.

### 3. Los negocios inclusivos en el Ecuador

Otra variante de este enfoque es la experiencia de negocios inclusivos que impulsa el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador en el contexto de la estrategia de soberanía alimentaria establecida en el país. Este modelo se ejecuta a través del Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI); que actualmente tiene en marcha seis experiencias empresariales. Otras experiencias análogas se han desarrollado en el Perú, Colombia y Centroamérica.

A diferencia de los PDP, centrados exclusivamente en la asistencia técnica, los negocios inclusivos promueven la asociatividad y la firma de contratos para la compra de materia prima por parte de las agroindustrias, además de la concesión de crédito y asistencia técnica (véase el cuadro II.5). Con todo, lo más importante es que, al surgir en el contexto de la Responsabilidad

Social Empresarial, este enfoque busca de forma explícita una relación de tipo *win-win* entre agroindustrias (denominadas “empresas ancla”) y pequeños productores, para así integrar a las familias campesinas de bajos ingresos en nuevas actividades productivas.

Cuadro II.5  
Comparación esquemática de los programas de proveedores  
y alianzas productivas (PDP-AP) de Chile, las aglomeraciones  
productivas locales (APL) del Brasil y los negocios  
inclusivos (NI) del Ecuador

Aspectos	PDP-AP	APL	NI
Compromiso de la “empresa ancla”	Compromiso con cualquier tipo de proveedores (pequeños, medianos o grandes) en el caso de los PDP CORFO. AP INDAP está enfocada solo a pequeños agricultores	En general se trata de un conjunto de empresas asociadas (horizontal y verticalmente) a una actividad productiva. Algunas APL giran en torno de una o varias empresas ancla y tienen entre sus actividades aquellas vinculadas con el desarrollo de proveedores que buscan generar encadenamientos locales	La idea de inclusividad implica un alto compromiso de la “empresa ancla” con pymes y/o consumidores de los segmentos más pobres (base de la pirámide)
Tipo de relación	Proveedores, clientes. La relación se define en función de las necesidades de la “empresa ancla” (aunque la intención es que todos ganen). Diádica (uno a uno)	Socios. La relación se define en función del interés de los diversos actores, que pueden diferir entre sí ya que pueden participar empresas de distintos tamaños e instituciones de apoyo.	Socios, colegas. La relación se define en función de ambos actores: “empresa ancla” y base de la pirámide. El esquema <i>win-win</i> deja más claro que ambos actores deben ganar. La “empresa ancla” fomenta la asociatividad de sus socios (conversación grupo/empresa).
Ámbito	Sólo proveedores. El ámbito es acotado: proveer de materias primas a la “empresa ancla”	Proveedores, prestadores de servicios. El ámbito es más amplio y se define en función de la dinámica productiva común	Proveedores, prestadores de servicios, consumidores. Los NI pueden incluso derivar en inversiones conjuntas ( <i>joint ventures</i> ) El ámbito es amplio y se define en función de la oportunidad de negocios
Enfoque	Vertical (descendente)	Horizontal, vertical, transversal, territorial	Vertical (ascendente/descendente)
Servicios	Solo asistencia técnica (en ciertos casos, contratos y/o certificación)	Asistencia técnica, prestación de servicios por parte de organismos públicos y universidades, servicios empresariales	Asistencia técnica, contratos, crédito, certificación, inversiones conjuntas, comercialización, otros

Cuadro II.5 (conclusión)

Aspectos	PDP-AP	APL	NI
Identificación del negocio	Es obvia, y viene dada por las necesidades de la "empresa ancla"	Viene dada por la actividad productiva común. Dentro de ella se pueden identificar diferentes oportunidades de negocios	No siempre fácil de identificar. Importancia de valorizar "activos ocultos". Importancia de dialogar con actores de la base de la pirámide para identificar nuevos negocios (cocreación)
Nuevos negocios	Proceso estático. Se actúa solo para mantener o ampliar el negocio que ya existe	Se actúa en función de los diversos intereses de los socios. Depende mucho de la dinámica sectorial, ya que conviven sectores muy competitivos internacionalmente con otros más artesanales	Proceso dinámico: es indispensable encontrar nuevos negocios para dar proyección al negocio inclusivo
Número de actores	Solo dos actores: "empresa ancla" y proveedores. Relación distante con otros actores (otras empresas, gobierno, ONG, otros) Concepto de "innovación estructural" (Simanis y Hart, 2009): extensión del modelo de negocios actual, proposición de valor centrada en el producto	Múltiples actores (redes), definidos en función de las necesidades de la actividad productiva común: empresas agroindustriales, proveedores, universidades, organizaciones sociales, organismos públicos. Concepto de "innovación estructural" (Simanis y Hart, 2009): extensión del modelo de negocios actual, proposición de valor centrada en el producto	Múltiples actores (redes), definidos en función de las necesidades del negocio. La intención es crear un "ecosistema" que haga posible el NI (empresas, ONG, gobierno, municipios, universidades, otros). Concepto de "innovación integrada" (Simanis y Hart, 2009): cocreación del negocio, proposición de valor centrada en la comunidad
Sostenibilidad	Principalmente económica	Económica, social, ambiental	Económica, social, ambiental
Estándares de medición	Si, definidos por CORFO o INDAP (no siempre se exige línea base)	Si, creación conjunta de una métrica para medir el éxito (y también los fracasos)	Si, creación conjunta de una métrica para medir el éxito (y también los fracasos)

Fuente: Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible/Organización Internacional Holandesa (WBCSD/SNV), "Inclusive business", 2008 [en línea] [http://wbcsd.typepad.com/wbcsdsnv/wbcsd\\_snv\\_alliance\\_brochure\\_march\\_08\\_web.pdf](http://wbcsd.typepad.com/wbcsdsnv/wbcsd_snv_alliance_brochure_march_08_web.pdf) y Erik Simanis y Stuart Hart, *Beyond Selling to the Poor: Building Business Intimacy through Embedded Innovation*, Cornell University, 2008.

Es decir, mientras que en los PDP la propuesta de valor se centra en el producto, en los negocios inclusivos se busca una cocreación del negocio centrada en la identificación de oportunidades que se presentan en la comunidad (Simanis y Hart, 2008), que incluso puede contemplar la posibilidad de realizar inversiones conjuntas (*joint ventures*). Estas iniciativas

empresariales, una vez recuperados los costos iniciales y tras convertirse en soluciones que se financian por sí mismas, pueden crecer y difundirse más allá de las posibilidades limitadas de los proyectos de filantropía corporativa o de Responsabilidad Social Empresarial, que sólo intentan compensar a las comunidades locales (Van Haeringen y De Jongh, 2010).

Esta misma filosofía ha inspirado el concepto de Creación de Valor Compartido (Porter y Kramer, 2011), que puede considerarse el equivalente de los negocios inclusivos y que responde a la percepción de que las empresas capitalistas han perdido legitimidad frente al gobierno y la comunidad.

En los PDP, la relación se define en función de las necesidades de la empresa ancla (el abastecimiento de materia prima), mientras que en el enfoque de negocios inclusivos la relación se define en función de ambos actores, es decir, la empresa ancla y los productores, lo que implica un esquema *win-win* que establece más claramente que ambas partes deben ganar. A un nivel más operativo, mientras que los PDP se centran exclusivamente en la asistencia técnica, estableciendo una relación diádica (uno a uno) entre los extensionistas y los productores, los negocios inclusivos promueven la asociatividad estableciendo una relación entre el grupo de productores y la empresa. Por otra parte, los negocios inclusivos tienen en cuenta la firma de contratos para la compra de materia prima por parte de las agroindustrias, además de la concesión de crédito y la asistencia técnica.

Al cabo de más de 10 años de funcionamiento, los PDP han demostrado ser una buena herramienta para favorecer los procesos de innovación técnica y desarrollo en la pequeña propiedad. Los negocios inclusivos, aunque todavía son una promesa, tienen un gran potencial, pues intentan desarrollar un tipo de encadenamiento más integral. Sin embargo, las variaciones de precios generan tensiones entre las empresas anclas y los productores. De forma más general, en estos espacios surgen entre los actores relaciones de dependencia y dominación que abarcan múltiples dimensiones.

En la medida en que los negocios inclusivos se inscriben en la tradición de la Responsabilidad Social Empresarial, el valor de su enfoque reside en que ambas partes se definen como socios estratégicos y en que existe un compromiso explícito de las empresas ancla con la agricultura familiar. Aun así, para que estos modelos operen se necesitan relaciones de confianza entre los actores y regulaciones bien formuladas, como contratos (anuales y plurianuales), sistemas transparentes de análisis de calidad de la materia prima y mecanismos para zanjar controversias.

#### 4. Las aglomeraciones productivas locales en el Brasil

En la región existen otras experiencias diseñadas para apoyar y dinamizar encadenamientos productivos. Entre ellas cabe citar el proyecto de desarrollo de “aglomeraciones productivas locales” (APL), impulsadas oficialmente en el Brasil a partir de 2004 para incentivar la cooperación entre empresas e instituciones de apoyo pertenecientes a una misma área geográfica y que realizan actividades económicas afines (Pessoa de Matos y Arroio, 2011).

Las APL son aglomeraciones territoriales de empresas e instituciones en las que se realiza, de forma asociativa y articulada, un conjunto de actividades productivas específicas (Teixeira y Ferraro, 2009). Las APL se caracterizan por contar con una aglomeración de empresas especializadas pertenecientes al mismo sector productivo; además, pueden incluir a proveedores de materias primas y de otros insumos y servicios, así como a instituciones públicas y privadas que apoyan el fomento productivo, por ejemplo, mediante la formación y capacitación de recursos humanos, el financiamiento y la asistencia técnica para actividades asociativas.

Estas clases de articulación productiva, con fuerte presencia de pymes, pueden adquirir diferentes formas según la densidad de las relaciones y vínculos entre las empresas y entre estas y las instituciones de apoyo; la articulación y la complementación de estos vínculos dependerá de las características históricas, culturales e institucionales presentes en cada territorio, y de los liderazgos que vayan a influir sobre los mecanismos de gobernanza.

La lógica de la política de APL consiste en articular los esfuerzos de los diferentes actores y agentes vinculados con la producción para identificar sus necesidades y satisfacerlas estas a través de los instrumentos de apoyo existentes o estableciendo proyectos de dinamización que se inscriben en un plan de desarrollo estratégico diseñado con el comité gestor de la APL.

Esta política se inició con la creación del Grupo de Trabajo Permanente de APL (GTP APL), liderado por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC). La entidad inició su trabajo reuniendo a 23 instituciones que participaban con diferentes instrumentos de fomento de pymes y estableciendo una secretaría técnica dotada de una estructura organizativa, con el objetivo de desarrollar y divulgar una metodología de apoyo integrado para APL que sirviera de base a la articulación y la

coordinación de las distintas actividades y acciones de los ministerios y dependencias gubernamentales.

En una primera etapa, en 2004, se habían identificado cerca de 450 APL en diversas actividades económicas. El principal agente de la política de APL era el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresa (SEBRAE), que intervenía en más de la mitad de las aglomeraciones. Con miras a desarrollar una metodología propia a partir de buenas prácticas internacionales, mediante el proyecto SEBRAE-PROMOS-BID se llevó a cabo una experiencia piloto en cuatro localidades y APL del país, en la que colaboraron técnicos italianos para desarrollar competencias técnicas de gestión y programación que luego permitieron difundir esta metodología<sup>7</sup>.

Posteriormente, la implementación de esta política permitió identificar 955 APL existentes en el país, incluidas tanto las experiencias consolidadas como las más incipientes o con potencial. Los sectores cubiertos por la rica geografía de las APL van desde los de base agrícola y pecuaria hasta los basados en la minería, el turismo o las actividades industriales, sean estas industrias tradicionales, intensivas en mano de obra o capital, además de los sectores innovadores o intensivos en tecnología. En suma, la cobertura sectorial es amplia y se realizan actividades diversas con diferente nivel de maduración y desarrollo.

La continuidad de esta política permitió ampliar el número de instituciones gubernamentales participantes, a las que se incorporaron también algunos bancos comerciales aparte de la banca de fomento regional (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal y el Banco Brasileiro de Desconto S.A. - BRADESCO). La actuación del GTP APL coordina la política nacional de APL y permite a cada estado incorporar 5 APL que pueden resultar prioritarias para su territorio. El MDIC y las instituciones asociadas han celebrado ya cinco conferencias nacionales con la finalidad de fomentar el aprendizaje y difundir las mejores prácticas entre las APL del país<sup>8</sup>.

En la primera etapa de la implementación, las autoridades del SEBRAE Nacional reconocían a las APL como una herramienta útil para el desarrollo institucional en las diferentes regiones del Brasil. En 2005, por cada acuerdo de APL en el que participaba SEBRAE, participaban

---

<sup>7</sup> Más detalles en Caporali y Volker (2004).

<sup>8</sup> Véase [en línea]: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=1083>.

también más de siete instituciones por término medio. Además, por cada real que el SEBRAE concedía para el fomento de las APL, los otros socios institucionales colocaban, a manera de contrapartida, 2,5 reales, lo que generaba recursos adicionales para el fomento de la producción.

Una mirada crítica a la política de APL se centra en el gran número de objetivos que se pretende alcanzar con este instrumento, desde la reducción de desigualdades sociales y regionales hasta la innovación tecnológica, la modernización de la base productiva, el crecimiento del empleo y de los ingresos, la reducción de la tasa de mortalidad de las micro y pequeñas empresas, una mayor capacitación, más competitividad y productividad, y un aumento de las exportaciones. En esta línea, resulta difícil analizar en términos cuantitativos los resultados obtenidos, pues a pesar del tiempo transcurrido desde su implementación, no existen datos sobre el impacto de estas políticas en las empresas.

Como ya hemos señalado, el MDIC ha organizado cinco Conferencias Brasileñas de APL para analizar la evolución de este instrumento conjuntamente con las instituciones asociadas al GTP APL. En la última conferencia, celebrada en Brasilia en 2011, se decidió avanzar en los siguientes cuatro ámbitos, importantes para dar nuevo impulso y dinamismo a la política de APL. En primer lugar, la territorialización de las macropolíticas y los programas nacionales (*Brasil Maior*, *Brasil Sem Miséria* y Política Nacional para el Desarrollo Regional) y su relación con las políticas estatales y locales mediante la política de APL.

Para alcanzar este objetivo es necesario dotar a esta nueva generación de instrumentos de política con los mecanismos de alcance y articulación de las macropolíticas, de las políticas estatales y municipales y de las iniciativas privadas en el contexto local, en el que se materializan las necesidades y oportunidades de los sistemas productivos. En este contexto, es crucial probar modelos que, con una visión integrada de desarrollo sostenible, adapten las intervenciones a las características propias de cada territorio. A tal fin es necesario tipificar situaciones (por ejemplo, sistemas productivos con grandes inversiones, dinámicos, estancados, débiles) para aplicar los instrumentos de intervención diferenciados más adecuados.

En segundo lugar se intenta consolidar y aumentar la densidad de las cadenas productivas, para lo cual es necesario probar distintos mecanismos que aprovechen las oportunidades de negocio que brindan las grandes inversiones y/o cadenas globales de valor para lograr una

generación sostenible de mayor valor agregado local con efectos sobre el empleo, los ingresos, el uso de economías de escala, el acceso a mercados, entre otras cosas; y si el objetivo es diseñar nuevos instrumentos de política, es necesario identificar los cuellos de botella que impiden la participación más plena de otros actores económicos en estas cadenas de valor, para identificar así soluciones específicas.

En tercer lugar, promover el sistema de compras públicas y su efecto de arrastre en el territorio. Por ejemplo, se ha identificado la necesidad de asistir al gobierno nacional y a los gobiernos locales con miras a favorecer la incorporación de micro y pequeñas empresas en los procesos de licitación pública y una participación más directa de los emprendimientos del territorio en la provisión de bienes y servicios.

Para informar el proceso de definición de nuevas políticas, se ha identificado la necesidad de que las políticas y prácticas de compras públicas se adecuen a las particularidades de escala, a la capacidad de provisión con calidad, crédito y propensión al riesgo y a la liquidez, así como a las limitaciones de la oferta agregada de pequeños productores, que pueden conllevar su exclusión de este mercado.

### Recuadro II.3 Análisis de caso: programa territorial integrado litoral de los poetas

---

Por medio del instrumento Programa Territorial Integrado (PTI) de CORFO, un conjunto de actores públicos y privados viene desarrollando desde hace cuatro años un plan de fomento productivo y económico centrado en el desarrollo del sistema turístico local. Empresarios y emprendedores desarrollan capacidades destinadas a mejorar la oferta, y los agentes públicos se integran para crear sinergias, aportando fluidez a los procesos que son de importancia para el posicionamiento del lugar de destino.

Actualmente, el PTI se ocupa de organizar mesas de trabajo comunales de turismo en todas las comunas de la provincia de San Antonio, con vistas a crear luego una mesa provincial de turismo. Esta provincia se encuentra a 100 km al oeste de Santiago, en la zona costera del océano Pacífico, y tiene la particularidad de ser una zona de descanso tradicional para la población de la capital. El hecho de que en esta zona vivan o hayan vivido poetas famosos, como Pablo Neruda, Vicente Huidobro, Nicanor Parra y muchos otros, explica el nombre del PTI.

En este proceso participan diversos servicios públicos y de fomento, municipalidades, empresarios turísticos y microempresarios, apoyados por un equipo profesional cofinanciado por CORFO, que opera como agente animador del PTI. El objetivo es articular a los agentes público-privados de cada comuna que tienen relación con la actividad turística, para así elaborar una agenda de trabajo con acciones que incidan en el desarrollo del turismo para cada una de esas comunas: infraestructura, capacitación, desarrollo de productos locales (licores, artesanías, otros), actividades de promoción del destino, ferias regionales, asociatividad entre los empresarios y funcionarios del turismo, entre otras.

---

## Recuadro II.3 (conclusión)

---

Este trabajo debe culminar en una mesa provincial de turismo en la que participen todas las comunas, incluidos los servicios de fomento del turismo. Esta mesa pretende ser un ente que defina y concrete actividades que refuercen la oferta turística del destino Litoral de los Poetas, lo que incluye el desarrollo de una institucionalidad que permita proyectar la agenda de trabajo para los años futuros.

La JICA ha apoyado esta iniciativa mediante la difusión de su enfoque “Un pueblo, un producto” y la aplicación de la metodología Kaizen para mejorar la calidad de los servicios, entre otras iniciativas.

---

Fuente: Programa Turismo de Intereses Especiales Litoral de los Poetas [en línea] [www.ptilitoral.cl](http://www.ptilitoral.cl).

Por último, se identificó también la necesidad de fomentar la creación de negocios colectivos. Se trata de aprovechar las ventajas de las acciones colectivas para la producción, la distribución y la venta entre agentes económicos privados, un objetivo que comporta el intercambio de conocimientos y prácticas capaces de mejorar la competitividad de las empresas. A fin de aprovechar las ventajas y las economías que estas modalidades posibilitan en beneficio de las empresas, en el Brasil es necesario probar distintos modelos que incentiven la acción colectiva y que derriben las principales barreras de partida identificadas, como los costos de coordinación, la falta de densidad en la red de productores u otros factores.

La experiencia de las APL en el Brasil es rica y diversa, y muestra, en la variada realidad productiva del país, una fuerte capacidad de diseño e implementación de políticas convergentes entre distintas instituciones, a la vez que hace hincapié en la coordinación de acciones con vistas a aprovechar sinergias y generar mayores beneficios para las empresas. Así, las APL son un ámbito de articulación de las políticas de desarrollo productivo sectoriales, tecnológicas y de apoyo a las pymes.

Recuadro II.4  
Análisis de caso: aglomeración productiva local  
muebles del estado de Acre

---

La mayoría de las empresas que trabajan en la fabricación de muebles del estado de Acre se localizan en la ciudad de Rio Branco, donde se concentra el 58,5% de las carpinterías, el 51,4% de los aserraderos y el 50% de las laminadoras del estado. En Rio Branco estas empresas se concentran sobre todo en el Parque Industrial de reciente construcción. El APL Muebles está articulado por el Instituto Euvaldo Lodi (IEL) y CooperMóveis, y las principales instituciones aliadas son el Servicio Social de la Industria (SESI), SEBRAE, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), el Banco do Brasil, el Banco de Amazônia (BASA), la Secretaría de Estado de

---

## Recuadro II.4 (conclusión)

Floresta (SEF), la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), la Asociación Empresarial de Gestión de Bosques del Estado de Acre (ASSIMMANEJO), el Servicio Estatal de Asistencia Técnica y Extensión Rural (SEATER), la Secretaría de Extensión Agroforestal y Producción Familiar del Acre (SEAPROF), La Fundação de Tecnologia do Acre (FUNTAC), la Secretaría de Estado de Desarrollo, Ciencia y Tecnología (SDCT), que intervienen para agregar valor a los productos del Polo Mueblero de Rio Branco.

Los Bancos de la Amazonia y del Brasil son las instituciones que financian a las empresas de muebles, y SEBRAE es la entidad que apoya al pequeño empresario. La Federación de Industrias del Estado de Acre participa en la articulación y el apoyo a las empresas y en proyectos de capacitación. El gobierno del Estado de Acre brinda asistencia técnica a través de SEAPROF, SEF y FUNTAC, y el subsidio para infraestructura conjunto que concede el Polo Mueblero de Rio Branco, donde el 60% de las empresas del sector se aloja en el parque industrial. Además, el gobierno estatal adoptó, como parte de su estrategia de política, una serie de acciones con apoyo a la gestión forestal comunitaria y empresarial, definición de criterios para obtención de crédito rural para estas actividades, incentivos para la certificación ambiental de productos forestales, estudios e investigaciones en áreas estratégicas de la cadena productiva, y divulgación de los productos del sector del mueble mediante ferias y eventos.

Una evaluación efectuada por el IEL demuestra, entre los resultados de la APL Muebles, que la cooperación y la gobernanza entre las empresas participantes aún es baja y se encuentra poco articulada, y que la participación de las empresas junto con las instituciones existentes en el sector es reducida. Las principales barreras identificadas son las restricciones que afectan a las especies que hay que explotar, la falta de hábito de los empresarios para planificar la producción, y algunas barreras técnicas y burocráticas. Otro tema importante es la falta de mano de obra con perfil adecuado y la alta rotación de los funcionarios. La industria de muebles de Acre se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad tecnológica, que está relacionada con la especialización y modernización de los diferentes segmentos, así como con las diferencias que existen entre las empresas en el interior de esos segmentos. Los principales problemas que señalan los empresarios están vinculados a la falta de crédito para la fabricación de productos, seguida por la formación y el entrenamiento de mano de obra. La expectativa para fortalecer el APL está centrada fundamentalmente en el fortalecimiento de aspectos vinculados con el diseño y la calidad de los productos mediante un aumento de las ventas y acceso a nuevos mercados. En este ámbito hay un gran desafío ya que la comercialización de los muebles fabricados en Acre en su mayoría es negociada directamente entre el fabricante y los clientes. El mercado de destino está limitado a Acre para el 80% de las empresas mientras que solo un 20% vende a otros estados del país.

Fuente: V. Apolinario y M.L. da Silva, Políticas para arranjos produtivos locais: análise em estados do Nordeste e Amazônia, Natal, 2010.

### Recuadro II.5

#### Análisis de caso: negocios inclusivos en PRONACA

PRONACA es una de las industrias procesadoras de alimentos más grandes del Ecuador, con más de 50 años de presencia, una facturación anual cercana a los 500 millones de dólares y más de 6.500 empleos directos. Uno de los negocios de PRONACA es la exportación de palmitos y alcachofas, para lo cual ha creado un mecanismo de encadenamientos que en 2010 incluyó a 239 pequeños y medianos productores de palmito y a 149 pequeños y medianos productores de alcachofa, con 1.300 y 888 hectáreas respectivamente. Gracias a estos planes, los productores accedieron a programas de asistencia técnica, crédito, insumos y comercialización, impulsados por la empresa.

Recuadro II.5 (conclusión)

---

Otro negocio relevante de esta empresa es la producción de aves para el mercado doméstico, una actividad para la que se utilizan diversos planes de integración vertical. En ese contexto, desde 2008 PRONACA forma parte del Programa de Negocios Inclusivos que lleva adelante el gobierno nacional, y para ello se ha formado un encadenamiento con 161 pequeños productores de maíz, que en total cultivan 1.386 hectáreas. Por medio de este programa se aspira a incrementar la producción nacional, cumpliendo con buenas prácticas agrícolas, estableciendo acuerdos serios con los agricultores y generando riqueza en toda la cadena. El programa de integración incluye: transferencia de tecnología, entrega de semillas e insumos de buena calidad, soporte técnico y contratos.

---

Fuente: PRONACA, *Memoria de sostenibilidad 2010* [en línea] <http://www.pronaca.com/site/IRSP/2010/esp/index.html>.

## F. Conclusiones

La revisión de todas estas experiencias revela la existencia de distintos formatos institucionales, que dependen de la tradición de cada país y de los problemas específicos a que se enfrenta la implementación de la política pública por parte de los gobiernos así como de la aplicación al ámbito de las cadenas productivas.

### 1. Cadenas

En lo que respecta a la gestión de cadenas, se aprecia que muchos países cuentan con diversos mecanismos de coordinación, aunque existen grandes diferencias entre ellos. En algunos este enfoque se aplica a gran escala —como en el caso de México, que cuenta con mesas de coordinación (los Comités Sistemas Producto) en todas las cadenas productivas agrícolas—, mientras que otros lo hacen de forma selectiva, como es el caso de Chile, que ha creado mesas de diálogo y coordinación (las Comisiones Nacionales de Rubros) en solo algunos rubros productivos. Este mismo modelo se ha utilizado en el Brasil, cuyas Mesas Sectoriales y Temáticas abarcan solo 25 rubros productivos.

Otra diferencia es el respaldo jurídico que se le ha dado a esta estrategia. Mientras que en México los Comités Sistemas Producto están regulados por ley, en el Brasil y Chile solo se opera mediante decretos ministeriales o incluso a través de modalidades *de facto*. Sin embargo, más allá de esto, hay una diferencia más significativa que se refiere al modelo institucional utilizado para llevar a cabo este trabajo. Mientras que en México, Chile y el Brasil, por ejemplo, se ha optado por mesas de trabajo, otros países han preferido crear instituciones público-privadas con

capacidades propias de operación. Es el caso del modelo costarricense, basado en las Corporaciones por Rubro, el de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, el Instituto Peruano del Espárrago y Hortalizas, o los casos de la Corporación Vitivinícola Argentina y de la Corporación Argentina de Productores de Carne.

Estos organismos tienen un importante grado de consolidación institucional, pues cuentan con una legislación que les permite percibir contribuciones parafiscales generadas por cada unidad producida, exportada o importada. Este sistema hace posible contar con recursos presupuestarios propios para ejecutar los proyectos e iniciativas de cada entidad. En general, estas corporaciones tienen agendas de trabajo establecidas, implementadas por equipos profesionales asignados a diferentes proyectos que aspiran a mejorar la competitividad e incrementar las exportaciones. Asimismo, tienen mecanismos de enlace con las autoridades sectoriales —el ministro de Agricultura participa en sus consejos directivos—, lo que permite implementar las agendas junto con dichas autoridades, conectando sus iniciativas con las políticas ministeriales. En ese sentido, las corporaciones operan como intermediarios sistémicos, vale decir, definen la pertinencia y viabilidad de todo proyecto ejecutado en su respectiva cadena (Klerkx y otros, 2009).

A diferencia de este modelo, las Comisiones de Rubros de Chile deben buscar sus recursos financieros presentando a concurso los proyectos en los fondos competitivos establecidos por el MINAGRI, lo que muchas veces implica dificultades para ejecutarlos, pues al operar con directorios independientes, los proyectos a veces se rechazan por diversas razones. Por su parte, el sistema mexicano, además de los programas transversales, cuenta con una asignación presupuestaria para cada CSP definido discrecionalmente por SAGARPA, lo que conlleva una mayor facilidad para ejecutar proyectos, pero también conflictos internos entre actores que compiten por obtener recursos.

Estos diferentes formatos institucionales utilizados en el sector agrícola de la región se reproducen con más o menos las mismas características en el sector industrial y de servicios. La implementación de las estrategias de planes industriales, como *Brasil Maior* o el Plan Estratégico Industrial 2020 de la Argentina, necesitan instancias de coordinación —denominadas en algunos casos Mesas Sectoriales—, cuyas formas de operación varían según las cadenas, si bien en todos los casos implican la convergencia del sector público y el sector privado.

### a) Encadenamientos y clústers

El establecimiento de encadenamientos entre pymes y empresas de mayor tamaño es una tendencia emergente que responde al menos a dos fenómenos relevantes: por una parte, los cuestionamientos cada vez más profundos que se les hacen a las grandes empresas en lo concerniente a su compromiso con la comunidad en que se insertan y a la necesidad de encontrar nuevas fórmulas que favorezcan una mayor inclusión social. Por la otra, las crecientes dificultades que encuentran las industrias para abastecerse de materia prima de forma eficaz, fiable y regular en un contexto mundial muy competitivo, con consumidores cada vez más exigentes en aspectos como la inocuidad, el medio ambiente y la inclusión social.

A estas consideraciones se añade el hecho de que en muchos territorios de los países de la región han surgido de forma natural y espontánea diversos tipos de aglomeraciones de empresas, que empiezan a visualizar las sinergias que pueden generarse a través de una acción concertada en función de objetivos comunes. De estas realidades surge un campo propicio para la aplicación de políticas industriales, que deben considerar quizá los mismos tipos de instrumentos que se aplican en los estadios más avanzados, pero donde lo central es generar los niveles de confianza y las visiones estratégicas indispensables para concebir acciones colectivas. Estos segmentos de empresas requieren, por tanto, instrumentos más simples y menos costosos, que deben implementarse procurando crear expectativas quizá más modestas, pero que han de actuar como marcos orientadores básicos si lo que se pretende es pasar a etapas más ambiciosas.

Además de mejorar la productividad, los PDP y los NI tienen un gran potencial para incrementar los ingresos de las pymes, pues han permitido superar el enfoque tradicional, en el que los productores se organizaban por sí mismos (con el apoyo del Estado) para obtener nuevas tecnologías y vender su producción. Aun así, estos modelos también presentan limitaciones y problemas: las variaciones de precios generan tensiones entre las empresas ancla y los proveedores, pues la rentabilidad de estos determina el costo de aprovisionamiento de materia prima de la agroindustria. En un sentido más general, en estos espacios surgen entre los distintos actores relaciones de dependencia y dominación que abarcan múltiples dimensiones.

Es en ese aspecto donde reside precisamente el valor del enfoque de los negocios inclusivos (o, lo que es lo mismo, de la Creación de Valor Compartido), pues ambas partes se definen como socios estratégicos y existe un compromiso explícito de las empresas ancla con las pymes. Es por ese motivo que, para que estos modelos operen, se necesitan regulaciones bien formuladas, como contratos (anuales y plurianuales), sistemas transparentes de análisis de calidad y mecanismos de solución de controversias, junto con relaciones de confianza entre las empresas ancla y las pequeñas y medianas empresas, sustentadas en una visión sistémica de la actividad económica y en la búsqueda de objetivos a largo plazo.

Estas mismas consideraciones pueden aplicarse a los clústers de carácter más complejo, en los que se verifica una interacción horizontal y vertical entre empresas y otras entidades, como las APL del Brasil o los PTI de Chile. Esta mayor complejidad permite perseguir múltiples objetivos y puede crear distintos tipos de sinergias entre empresas, multiplicando el impacto de las interacciones. Sin embargo, estas experiencias enseñan que es muy importante contar con objetivos bien definidos y coherentes entre sí, a fin de evitar inconsistencias que pueden dar la sensación de que estos instrumentos no tienen un impacto claro y mensurable. Otro tanto puede decirse en lo que atañe a los PROFO implementados en Chile, ya que su pequeño tamaño y su flexibilidad de operación han permitido crear un modelo asociativo que ha demostrado ser eficaz a la hora de mejorar la competitividad de las pymes.

#### b) Las estrategias sectoriales y territoriales

Para que una política de encadenamiento entre empresas (clústers) tenga impacto y se consolide en el tiempo, es fundamental que se inserte en estrategias sectoriales y territoriales más amplias que potencien los trabajos que se realizan a nivel micro. Esta es una de las principales enseñanzas que se desprenden de diversos estudios realizados por la CEPAL (Ferraro, 2010a; Ferraro, 2010b; Sotomayor y otros, 2011), así como de la visión de diversas autoridades públicas vinculadas a estos temas (CEPAL, 2012b).

Esto es así porque las estrategias sectoriales de nivel nacional son indispensables para dar una orientación estratégica a los emprendimientos privados y solventar los múltiples cuellos de botella a que se enfrentan las empresas en sus procesos de producción y comercialización. Estas clases de estrategias van más allá de los encadenamientos en sí, y son fundamentales

para modificar regulaciones inadecuadas o crear nuevas regulaciones que mejoren el clima de negocios (acuerdos de libre comercio, sanidad, etiquetado, defensa comercial, sellos de calidad, libre competencia, variables macroeconómicas, entre otros) y, al mismo tiempo, para facilitar a las empresas los otros instrumentos de fomento que son esenciales para mejorar su competitividad (crédito, asistencia técnica, subsidios a la inversión en riego, promoción de las exportaciones, seguros climáticos, innovación tecnológica, entre muchos otros). Por su parte, las estrategias territoriales son fundamentales para canalizar la participación de los actores locales y aprovechar las sinergias que surgen de su interacción, acercando el poder de decisión a la base social, que conoce mejor los problemas de cada localidad, y mejorando, por tanto, la calidad de dichas decisiones.

Por último, son muchas las lecciones que pueden aprenderse de las experiencias aquí analizadas, que, sin duda, pueden enriquecer el diseño y la gestión de nuevas iniciativas. Las experiencias evaluadas muestran claramente que estos programas requieren un tiempo más o menos largo de maduración para que sus beneficios se perciban con claridad. En muchos casos, estos resultados no se limitan a los participantes directos y pueden tener un impacto muy importante en los comportamientos y las culturas empresariales y sociales. A tal fin, es necesario poder sostenerlos en el tiempo, ampliar la participación empresarial, neutralizar los efectos negativos que pueden surgir de situaciones macroeconómicas o internacionales adversas y consolidar su contexto de soporte y contención institucional, técnica y política hasta que estos programas consigan una dinámica propia y autosostenible. En ese momento, los mecanismos de articulación productiva habrán logrado generar nuevas capacidades competitivas en las empresas y sus resultados trascenderán a las firmas participantes, involucrando también a otras empresas, a las organizaciones gremiales, a las asociaciones locales, los organismos técnicos y todo el tejido institucional empleado para ejecutar las políticas de gobierno.

## Bibliografía

- Allaire, G. y R. Boyer (eds.) (1995), *La grande transformation de l'agriculture*, París, INRA-Economica.
- Apolinario, V. y M.L. da Silva (2010), *Políticas para arranjos produtivos locais: análise em estados do Nordeste e Amazônia*, Natal.
- Arrow, K.J. (1974), *The Limits of Organization*, Nueva York, WW Norton & Co.

- Balmer, R. (ed.) (1996), *Les politiques du néo-régionalisme*, París, Economica.
- Belmar, C. y C. Maggi (2010), "Políticas e instituciones de fomento a las pyme en Chile", *Del discurso a la acción. Mejorando la calidad institucional: políticas e instituciones de apoyo a las pymes en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Börzel, T. (2010), "Governance with/out government. False promises or flawed premises?", *SBF-Governance Working Paper Series*, N° 23, Berlín, Research Center (SFB).
- Brasil, Gobierno de (s/f), *Plano Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer. Balanço executivo*.
- \_\_\_\_\_(2009), "Territórios da Cidadania" [en línea] <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>.
- Brunet, R., R. Ferras y H. Théry (1992), *Les mots de la géographie: dictionnaire critique*, Montpellier, Reclus/La documentation française.
- Caporali, R. y P. Volker (2004), "Metodología de desenvolvimento de arranjos produtivos locais. Projeto PROMOS/SEBRAE/BID" [en línea] <http://www.fiec.org.br/artigos/competitividade/apl-sebrae/apl-sebrae.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2546-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.3.
- \_\_\_\_\_(2012b), "Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sustentabilidad e inclusión social", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 73 (LC/L.3646), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/BID/OEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de los Estados Americanos) (2011), *Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: una mirada desde las pymes* (LC/L.3371), Santiago de Chile, septiembre.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo* (LC/G.2501), OECD Publishing.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph Stiglitz (2009a), *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(eds.) (2009b), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- CNIC (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad) (2010), *Impacto de los instrumentos de transferencia tecnológica agropecuaria en Chile. Informe final*, Santiago de Chile, Fundación Chile.

- Coase, R. (1937), "The nature of the firm", *Economica*, N° 4.
- Commons, J.R. (1934), *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, Nueva York, MacMillan.
- (1932), "The problem of correlating law, economics and ethics", *Wisconsin Law Review*, N° 8.
- Da Silva, J.G. (1994), "Complejos agroindustriales y otros complejos", *Agricultura y Sociedad*, N° 72, Madrid, julio-septiembre.
- Davis, J. H. (1956), "From agriculture to agribusiness", *Harvard Review Press*, N° 34, Boston.
- Davis, J.H. y R.A. Goldberg (1957), *A Concept of Agribusiness*, Boston, Harvard University.
- Demil, B. y X. Lecocq (2006), *Neither Market nor Hierarchy nor Network: The emergence of Bazaar Governance*, Lille, Université de Lille.
- Dini, Marco, Carlo Ferraro y Carolina Gasaly (2007), "Pyme y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina", *serie Desarrollo Productivo*, N° 180 (LC/L.2788-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ECADERT (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial) (2009), *Construyendo juntos una estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial. Síntesis del marco de referencia para formular la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial* [en línea] <http://www.ruta.org/boletines/infoRUTA/MujeresValor2/anexos/ConsultasECADERT/SINTESISEJECUTIVAECADERTJUNIO202009.pdf>.
- Echeverri, R. y O. Sotomayor (2010), "Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica", *Documentos de Proyectos*, N° 376 (LC/W.376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Enright, M. (1992), "Why local clusters are the way to win the game", *World Link*, N° 5, julio-agosto.
- Ferraro, Carlo (2011), *Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- (comp.) (2010a), "Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina", *Documentos de Proyecto*, N° 337 (LC/W.337), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).
- Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (comps.) (2010), "Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales", *Libros de la CEPAL*, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.

- FIA/BID (Fundación para la Innovación Agraria/Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), *De las comunidades virtuales al proyecto Yo Agricultor*, Santiago de Chile, Ministerio de Agricultura.
- Fourcade Colette, José Muchnik y Roland Treillon (2010), *Coopérations, territoires et entreprises agroalimentaires*, París, Quae.
- Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lesson from Japan*, Londres, Pinter Publishers. Gutiérrez, I. (2010), "Análisis de las principales políticas de articulación productiva en Chile", *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*, Documentos de Proyecto, N° 337 (LC/W.337), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).
- Khan, M.H. y S. Blankenburg (2009), "The political economy of industrial policy in Asia and Latin America", *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Mario Cimoli, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (eds.), Oxford University Press.
- Klerkx, L., A. Hall y C. Leeuwis (2009), *Fortalecimiento de la capacidad de innovación agrícola: ¿son los gestores sistémicos de innovación la respuesta?*, México, D.F., Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Luhman, N. (2007), *La sociedad de la sociedad*, México, D.F., Editorial Herder-Universidad Iberoamericana.
- Lundvall, B. (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica) (2010), *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021*, San José.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador) (2011), "Plan de agricultura familiar. Período 2011-2014", presentación, San Salvador, 11 de febrero.
- MAG (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador) (2006), "Políticas de Estado para el sector agropecuario ecuatoriano 2006-2016", Quito [en línea] <http://servicios.agricultura.gob.ec/mag01/index.php/politicas>.
- MAGFOR (Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua) (2009), *Plan sectorial PRORURAL. incluyente 2010 -2014*, Managua, julio.
- MAGP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina) (2011), *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*, Buenos Aires.
- Malassis, L. (1973), "Economie agro-alimentaire", *Economie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, tomo 1, París, Ed. Cujas.
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento del Brasil) (2009), *As camaras do MAPA. Um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade*, Brasilia.

- Marks, G. (1992), "Structural policy in the European community", *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, A. Sbragia (ed.), Washington, D.C., The Brookings Institute.
- Marks, G y L. Hooghe (2004), "Contrasting visions of multi-level governance", *Multi-level governance: interdisciplinary perspectives*, I. Bache y M. Flinders (eds.), Oxford University Press.
- Martínez, H. y otros (2008), "Asesoría técnica en la agricultura chilena: Estado del arte, perspectivas", *Sistemas de innovación y asesoría técnica en agricultura: nuevas miradas, nuevas perspectivas*, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)/Universidad de Chile, Santiago de Chile, octubre.
- Massardier, Gilles (2008), *Politiques et actions publiques*, París, Armand Colin.
- Mayntz, R. y F. Scharpf (1995), "Der Ansatz des aktorszentrierten Institutionalismus", *Gesellschaftliche Selbstregulierung und Politische Steuerung*, R. Mayntz y F. Scharpf. (eds.), Frankfurt, Campus Verlag.
- Meuleman, Louis (2008), *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Network and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, La Haya, Physica-Verlag.
- MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá) (2010), *Plan de Acción Estratégico del Sector Agropecuario 2010-2014*, Panamá, octubre.
- Ministerio de Industria de Argentina (s/f), "Plan Estratégico Industrial 2020", Presidencia de la Nación.
- Nelson, R. R. y S.G. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Massachusetts, The Belknap Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Future Prospects for Industrial Biotechnology*, París, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, París, OECD Proceedings.
- ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias) (2006), "Agendas por rubro. Informe interno", Santiago de Chile, marzo.
- Ostrom, V., C. Tiebout y R. Warren (1961), "The organization of government in Metropolitan areas: a theoretical inquiry", *American Political Science Review*, N° 55.
- Pessoa de Matos, M. y A. Arroio (2011), "Políticas de apoyo a microempresas en Brasil. Avances recientes y perspectivas", *Apoyando a las PYMES: políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), C. Ferraro (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Porter, M. E. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Porter, M. y M. Kramer (2011), "The big idea: creating shared value, rethinking capitalism", *Harvard Business Review*, enero-febrero.

- PRONACA (2010), *Memoria de sostenibilidad 2010* [en línea] <http://www.pronaca.com/site/IRSP/2010/esp/index.html>.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México) (2007), *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012*, México, D.F.
- SENPLADES/MAGAP (Secretaría Nacional para la Planificación del Desarrollo/ Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador) (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, Agropecuario, Forestal y Pesquero*, Quito.
- Sepúlveda, S. y otros (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- SICA/MAG (Servicio de Información Agropecuaria/Ministerio de Agricultura y Ganadería) (s/f), “Consejos Consultivos: La experiencia del agroecuatoriano”, Quito.
- Schejtman, A. y J. Berdegué (2007), “Desarrollo territorial rural”, *Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, J. Bengoa (ed.), Santiago de Chile, Catalonia.
- Simanis, E. y S. Hart (2009), “Innovation from the inside out”, *MIT Sloan Management Review*, vol. 50, N° 4.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Beyond Selling to the Poor: Building Business Intimacy Through Embedded Innovation*, Cornell University, abril.
- Smith, K. (1998), “Innovation as a systemic phenomenon: rethinking the role of the policy”, *Enterprise & Innovation Management Studies*, vol. 1, N° 1
- Sotomayor, Octavio, Adrián Rodríguez y Mônica Rodrigues (2011), “Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe”, *Libros de la CEPAL*, N° 113 (LC/G.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Sotomayor, O., A. Rodríguez y J. Meneses (2012), “Integración de agrocadenas: políticas públicas, coordinación multi-niveles e innovación tecnológica”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Teixeira, Francisco y Carlo Ferraro (2009), “Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL – SEBRAE”, *serie Desarrollo Productivo*, N° 186 (LC/L.3005), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Van Haeringen, R. y W. R. de Jongh (2010), “Los negocios inclusivos en el sector agropecuario: práctica y desafíos”, *Revista estudios agrarios*, N° 44, México, D.F.
- WBCSD/SNV (Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible/ Organización Internacional Holandesa) (2008), “Inclusive business” [en línea] [http://wbcسد.typepad.com/wbcسدsnv/wbcسد\\_snv\\_alliance\\_brochure\\_march\\_08\\_web.pdf](http://wbcسد.typepad.com/wbcسدsnv/wbcسد_snv_alliance_brochure_march_08_web.pdf).

- Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, Nueva York, Free Press.
- \_\_\_\_\_ (1981), "The modern corporation: origins, evolution, attributes", *Journal of Economic Literature*, N° 19.
- \_\_\_\_\_ (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, The Free Press.

## Capítulo III

---

# El desarrollo del clúster agrícola y los desafíos futuros

El objetivo del presente capítulo es analizar la situación de los clústers en el sector agrícola y los desafíos a que se enfrenta su desarrollo, con el enfoque encaminado a fortalecer la competitividad del comercio exterior propuesto inicialmente por el Estudio de desarrollo económico del Paraguay (EDEP).

Desde la conclusión del EDEP en 2000, la literatura sobre el Paraguay no ha identificado los avances que se han registrado en la formación de clústers y en el desarrollo de los ya existentes.

Sin embargo, en la Cooperativa Colonias Unidas del departamento de Itapúa se ha formado la cadena de valor de la soja, el producto principal, y también están desarrollándose proyectos con miras a fortalecer la competitividad de los productos agropecuarios. Las estrategias de gestión que esta cooperativa lidera son alentadoras, hasta tal punto que podría afirmarse que se erige en modelo de formación de clústers para el Paraguay.

En el presente capítulo se analiza la situación actual de la formación de un clúster a nivel macro y a nivel de territorio. En primer lugar se presentan los cambios recientes en la estructura de exportación de los productos agropecuarios (incluidos sus derivados) llevando a cabo una comparación entre el antes y el después del EDEP mediante la estimación

del volumen de producción y exportación de los productos núcleo generados en clústers y de acuerdo con su uso (como materia prima o para procesamiento) y corroborando las cifras sobre la base de la evolución del valor de las exportaciones agropecuarias.

Seguidamente se consideran los indicadores aptos para determinar el desarrollo de un clúster desde el punto de vista macro, ya que el sector agroindustrial asume un papel principal en la formación del clúster agrícola. Además, sobre la base de los estudios de casos se examina la situación de la formación de clústers a nivel del territorio y su viabilidad.

## A. Cambios en la estructura de las exportaciones de productos agropecuarios: el aumento de las exportaciones de productos agrícolas procesados

En esta sección se analiza el cambio estructural de las exportaciones del Paraguay mediante el estudio de la evolución del valor correspondiente a los diez primeros productos agropecuarios (incluidos los manufacturados). Además, se presentan algunos aspectos macroeconómicos de la situación del clúster confirmándose el valor real de los principales cultivos y sus derivados (productos agroindustriales) con potencial de “clusterización”.

En el cuadro III.3 se presentan los montos de las exportaciones de productos agropecuarios de la década de 1990, que rondaron los 600 a 700 millones de dólares anuales (nominal) en promedio; cabe señalar que en los últimos cinco años (2006-2010) se ha ingresado una media de 2.700 millones de dólares anuales.

Además, en 2008 se alcanzó un máximo histórico de 3.800 millones de dólares. En cuanto a la estructura de exportación, desde 1990 hasta hoy no se ha producido ningún cambio en la situación de los diez principales productos con mayor valor de exportaciones, que constituyen el 95% o más del valor total de las exportaciones agropecuarias. No obstante, se han observado cambios importantes en la conformación de la lista de exportaciones por productos.

El algodón, el producto de exportación más tradicional del Paraguay, fue el principal rubro de exportación desde la década de 1970 hasta mediados de la década de 1990, y ocupó la primera posición durante más de 20 años, pero a partir de mediados de la década de 1990 las exportaciones de algodón comenzaron a disminuir, y desde 1996 hasta 2000 cedió su puesto a la soja (grano). El valor medio de las exportaciones de algodón entre 2001 y 2005 fue de 71 millones de dólares, es decir, se redujo a una tercera parte en comparación con la primera mitad de la década de 1990.

Cuadro III.1  
Evolución del valor de las exportaciones y orden por producto  
agropecuario (promedio anual de 5 años)  
(En miles de dólares)

Orden	1991-1995		1996-2000		2001-2005		2006-2010	
	Lista	Valor	Lista	Valor	Lista	Valor	Lista	Valor
1	Algodón	213 440	Soja	370 226	Soja	459 761	Soja	1 018 358
2	Soja	186 606	Algodón	95 314	Expeller de soja	120 445	Carne sin hueso	519 721
3	Aceite esenciales	69 419	Expeller de soja	74 709	Carne sin hueso	110 319	Expeller de soja	322 039
4	Expeller de soja	39 198	Aceite de soja	49 897	Aceite de soja	71 452	Aceite de soja	228 304
5	Aceite de soja	34 531	Carne sin hueso	35 184	Algodón	71 265	Maíz	209 201
6	Carne sin hueso	29 657	Maíz	18 147	Maíz	36 939	Trigo	114 962
7	Maíz	19 255	Carne bovino	16 740	Trigo	28 732	Sésamo	58 164
8	Trigo	17 540	Cigarrillo	15 120	Sésamo	11 872	Aceite de girasol	37 798
9	Tabaco	68 16	Trigo	13 725	Azúcar bruto centrif	11 780	Azúcar bruto centrif	36 984
10	Aceite de tung	5 248	Aceites esenciales	8 638	Aceite de colza	8 155	Arroz	36 123
Total (Top 10)		621 711		697 700		930 719		2 581 654
Valor de exportación total		638 100		727 487		975 190		2 703 857

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización (FAO-STAT) 1991-2010 [en línea] <http://faostat.fao.org/>.

Las cifras del cuadro III.1 muestran la pérdida de protagonismo del algodón; la proporción correspondiente al total de las exportaciones en el período 1991-1995 fue del 33%, y fue decayendo paulatinamente hasta el punto de que este rubro terminó desapareciendo de la lista de los diez primeros productos agropecuarios más exportados en el período 2006-2010. La soja (grano), que actualmente ocupa el primer lugar tras desplazar de ese puesto al algodón, muestra un crecimiento estable y creciente en las exportaciones. El valor medio anual de las exportaciones entre 1991 y 1995 fue de 187 millones de dólares, y en los cinco años siguientes alcanzó una media de 370 millones anuales. En el período 2006-2010 ingresó poco más de una media de 1.000 millones anuales, es decir, que registró un incremento de 5,5 veces entre 1991-1995 y 2006-2010. Además, desde 2000 las exportaciones de soja como porcentaje del total de exportaciones se mantienen cercanas al 40%, firme en su posición de principal producto de exportación.

Desde 2000, la soja registra un crecimiento notable en el valor de las exportaciones de productos agropecuarios del Paraguay, pero no es este el único gran cambio que se produjo en la estructura de las exportaciones agropecuarias de estos últimos años. Los derivados de la soja (aceite y *expeller*, entre otros) fueron convirtiéndose claramente en los principales productos de exportación desde fines de 1990, y en comparación con el valor de las exportaciones totales registran un crecimiento significativo desde 2000.

Por otro lado, la principal exportación del sector ganadero fue la carne bovina (fresca), y desde 2000 se observa un aumento significativo en la exportación de la carne sin hueso y envasada. En estos últimos diez años, la carne se sitúa entre la segunda y tercera posiciones en el ranking de exportaciones. La producción de maíz, la materia prima esencial para la producción de balanceados para animales, también registra un crecimiento notable en el valor de sus exportaciones, cuyo monto medio anual de 2006 a 2010 fue de 209 millones de dólares, es decir, casi 11 veces más que en la década de 1990 y 5,7 veces más que en la primera mitad de la década de 2000.

Del cuadro anterior puede deducirse que en estos últimos años los rubros principales de exportación de productos agropecuarios del Paraguay son principalmente la soja y sus derivados y la carne bovina. Además, están apareciendo productos manufacturados distintos de los que se conocían en la década de 1990, como sésamo, azúcar orgánica y girasol (aceite), entre

otros. El porcentaje de estos productos en el total de exportaciones fue del 14% en 1991-1995, el 21% en 2001-2005, y el 35% en 2006-2010, cifras que dan fe de una clara tendencia al aumento del valor de los productos agrícolas procesados.

## 1. La situación de la formación de clústers y sus desafíos

### a) El clúster de balanceados

Desde fines de 1990, la soja se ha convertido en el rubro agropecuario con mayores exportaciones del Paraguay; de sus granos se extraen aceite crudo y *expeller* de soja, materia prima importante para el alimento balanceado debido a su alto contenido en proteínas. Si al aceite crudo que se extrae de un grano de soja se le asignase un valor igual a 1, al *expeller* de soja se le daría un valor igual a 2. En un análisis realizado desde el punto de vista económico, el producto principal sería el *expeller*, y el aceite sería el subproducto. Además, si se tomase como referencia el peso, el aceite sería 1 mientras que el *expeller* sería aproximadamente 4.

Antes de servir como aceite comestible, el aceite crudo pasa por el proceso de refinación.

La soja se transforma de producto primario en múltiples productos secundarios, por ejemplo, el alimento balanceado, harina, leche, concentrado de soja, entre otros. Tomando como punto de partida el balanceado, el aspecto más importante es el de ser un cultivo núcleo que fomenta el desarrollo de la agroindustria (carnes bovina y porcina, aves, productos lácteos y otros). En el marco del EDEP se han seleccionado los clústers prioritarios en función de las características económicas de la soja y su potencial de desarrollo industrial.

En el caso del clúster de la soja y el balanceado se tuvo en cuenta la formación y el desarrollo futuro del clúster desde la producción de soja (grano) y la producción de aceite y *expeller* hasta los balanceados, además de las posibilidades que este producto tiene en un proceso agroindustrial relacionado con el procesamiento de la carne y con las industrias lácteas.

A continuación se examina la situación de la producción de soja (grano), el principal producto para balanceados, y sus diferentes aplicaciones de procesamiento.

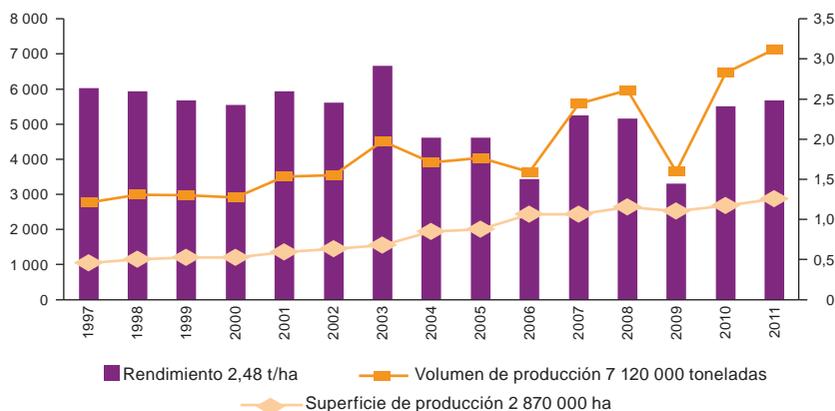
## b) Las tendencias de la producción de cultivos núcleo para balanceados

En esta subsección se analiza la situación dinámica de la producción de soja y maíz, y posteriormente, a fin de comprender la realidad de la producción de balanceados, se presentan datos sobre el volumen de las exportaciones de aceite y *expeller* de soja y el volumen anual destinado al mercado nacional.

La proporción de materias primas destinada a balanceados suele estar compuesta parcialmente de maíz y *expeller* de soja, un 55% y un 25%, respectivamente. En volumen, el maíz supera al *expeller* de soja; sin embargo, el suministro de balanceados depende del volumen de producción de soja, debido a que la proteína, fuente de nutrición del animal, se encuentra en el *expeller*.

Gráfico III.1  
Superficie, volumen y rendimiento de la producción de soja, 1997-2011

(En miles de toneladas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), "Estadísticas", 2012 [en línea] [www.capeco.org.py](http://www.capeco.org.py).

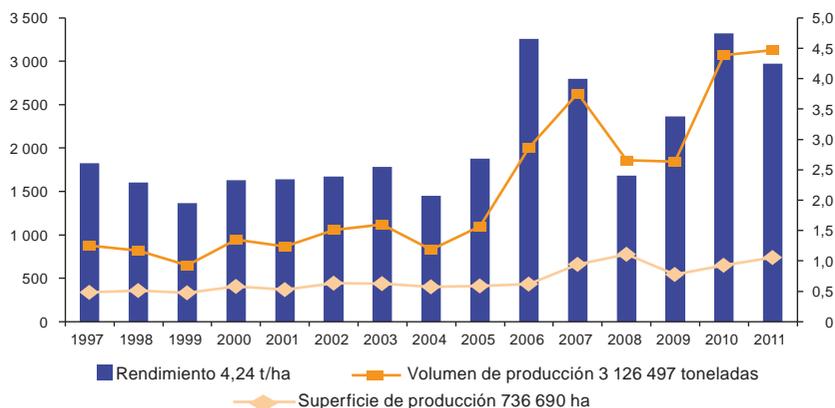
El gráfico III.1 permite apreciar la evolución de la superficie de cultivo, el volumen de producción y el rendimiento de la soja en los últimos 15 años (1997–2011). La superficie de cultivo ha aumentado de 1,05 millones de hectáreas en 1997 a 2,87 millones de hectáreas en 2011, lo que equivale a un crecimiento superior a 2,7 veces. El índice de crecimiento anual medio de la superficie correspondiente al citado período es del 10%, y la expansión durante los nueve años que van de 2003 a 2011 fue notable, con una tasa de

crecimiento medio anual del 17%. El volumen de producción anual aumenta año tras año, y en 2011 se registró la cifra récord de 7,13 millones de toneladas, que representa un aumento de 2,6 veces en comparación con 1997.

Por otra parte, el rendimiento de la producción de soja varía mucho en el tiempo; en 2003 llegó a ser de 2,92 toneladas por hectárea, mientras que a partir de ese año el promedio se ha reducido a 2,02 toneladas por hectárea. El reciente aumento de la producción de soja se ha debido a la expansión de la superficie cultivada. Sin embargo, el bajo rendimiento indica que existe un margen no desdeñable para mejorar en el aspecto técnico; de ahí que se presenten oportunidades para aumentar significativamente el volumen de producción.

La evolución de la superficie, del volumen y el rendimiento de la producción de maíz se indica en el gráfico III.2. La superficie de cultivo de maíz, que era de 340.000 hectáreas en 1997, pasó a ser de 740.000 hectáreas en 2011, es decir, poco más que el doble. Por otra parte, en 2011 el volumen de producción fue de unos 3,12 millones de toneladas, lo que equivale a un incremento de 3,6 veces en comparación con las 870.000 toneladas de 1997. Además, en el caso del maíz, y a diferencia del rendimiento de la soja, se constata un aumento considerable de su rendimiento medio anual, de 2,31 toneladas por hectárea en la década de 1990 a 4,24 toneladas por hectárea en 2011.

Gráfico III.2  
Superficie, volumen y rendimiento de la producción  
de maíz, 1997-2011  
(En miles de toneladas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), "Estadísticas", 2012 [en línea] [www.capeco.org.py](http://www.capeco.org.py).

Por otro lado, en los últimos años tanto la soja como el maíz tienen un precio elevado en el mercado internacional. Su promedio anual entre 1997 y 2002 fue de 181 dólares y 88 dólares por tonelada, respectivamente, mientras que entre 2003 y 2011 fue de 340 dólares y 130 dólares, respectivamente, es decir, un incremento de 1,9 y 1,5 veces más, respectivamente. Se puede afirmar que estos altos precios internacionales están convirtiéndose en uno de los principales factores que impulsan el aumento de la producción de ambos cultivos.

c) La evolución del volumen de exportación: usos y destinos

i) Aumento significativo de los productos derivados de la soja

El cuadro III.2 se ha elaborado para analizar el volumen de exportación<sup>1</sup> y el volumen que se destina al mercado interno de la soja según su utilización (aceite, *expeller*, grano). El cuadro permite observar grandes cambios en las exportaciones de los granos sin procesamiento. A nivel de país, hasta la década de 1990 el 80% de la producción total de soja se exportaba en granos; a partir de 2000 ese porcentaje disminuyó hasta situarse en el 70%.

El volumen de suministro para el comercio interno y externo de los productos derivados de la soja, como el aceite y el *expeller*, fue de unas 600.000 toneladas hasta finales de la década de 1990, y la proporción en función del volumen total de la producción fue del 20% su promedio anual. Sin embargo, desde 2000 se observa una tendencia que indica un aumento significativo de la producción de los derivados de la soja. En 2002, el volumen de productos manufacturados de la soja superó el millón de toneladas, y en 2011 fue de 1,57 millones de toneladas.

En comparación con las cifras de 1997, año en que se implementó el EDEP, la industrialización de la soja ha aumentado aproximadamente tres veces. En porcentajes de la producción total, los productos manufacturados de la soja registraron entre 2000 y 2011 un incremento medio anual que se ha situado en casi el 30%. Con el aumento de la demanda de balanceados debido a la creciente demanda mundial de la industria ganadera, el aumento de la producción de los derivados de la soja ha influido enormemente en el incremento de la demanda interna de carne.

---

<sup>1</sup> El volumen de exportación de soja (granel) se ha calculado incluyendo la parte destinada a semillas con un promedio anual de 80.000 toneladas en 2000-2005; un promedio anual de 120.000 toneladas en 2006-2009, y de 420.000 toneladas, en 2011.

Cuadro III. 2  
 Proporción del volumen de exportación de soja según su uso,  
 volumen destinado al uso interno y volumen  
 de producción total, 1997-2011  
 (En decenas de miles de toneladas y porcentajes)

Año	Volumen de exportación (A)				Volumen con destino interno (B)				(A)+(B)	Porcentajes	Exportación de soja		Producción total	
	Aceite	Expeller	Total	Porcentajes	Aceite	Expeller	Total	Porcentajes			Volumen	Porcentajes	Volumen	Porcentajes
1997	8,6	39,1	47,4	17,2	1,5	5,0	6,5	2,3	54,2	19,6	222,9	80,4	277,1	100,0
1998	9,1	43,8	52,9	17,7	4,3	6,9	11,2	3,7	64,1	21,5	234,7	78,5	298,8	100,0
1999	9,6	41,4	51,0	17,1	3,3	5,2	8,5	2,9	59,5	20,0	238,5	80,8	298,0	100,0
2000	11,7	51,8	63,5	21,8	8,2	8,3	16,5	5,7	80,0	27,5	211,1	72,5	291,1	100,0
2001	12,8	67,0	79,8	22,8	1,7	10,1	11,8	3,4	91,6	26,2	258,6	73,8	350,2	100,0
2002	16,4	76,6	93,0	26,2	2,8	12,8	15,6	4,4	108,6	30,6	246,4	69,4	355,0	100,0
2003	20,1	86,9	107,0	23,7	3,5	15,5	19,1	4,2	126,1	27,9	325,9	72,1	452,0	100,0
2004	19,0	83,5	102,5	26,2	2,7	11,9	14,6	3,7	117,1	26,7	274,0	70,1	391,1	100,0
2005	19,1	75,9	95,0	23,5	2,3	10,5	12,8	3,2	107,8	32,5	296,2	73,3	404,0	100,0
2006	19,3	80,3	99,6	27,4	3,4	15,2	18,6	5,1	118,2	23,4	245,9	67,5	364,1	100,0
2007	21,6	91,3	112,9	20,2	3,5	14,1	17,6	3,2	130,5	23,3	427,6	76,6	558,1	100,0
2008	22,5	91,3	113,8	19,1	5,1	20,2	25,3	4,2	139,1	33,6	457,7	76,7	596,8	100,0
2009	19,4	80,9	100,3	27,5	4,4	17,7	22,1	6,1	122,4	31,1	242,3	66,4	364,7	100,0
2010	25,4	107,0	132,4	20,5	4,7	18,9	23,6	3,7	156,0	24,1	490,2	75,9	646,2	100,0
2011	24,1	92,6	116,7	16,4	8,1	32,2	40,3	5,7	157,0	22,0	555,8	78,0	712,8	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), "Estadísticas", 2012 [en línea] [www.capeco.org.py](http://www.capeco.org.py).

Nota: Los porcentajes indican la proporción en función del volumen de producción total de soja.

## ii) Bajo nivel de valor agregado

El volumen de producción de los derivados de la soja, como el aceite y el *expeller*, se ha incrementado significativamente en los últimos 15 años, pero si se analiza en términos de valor agregado da la impresión de que el volumen de los procesados de la soja sigue siendo muy bajo, como también lo fue durante la implementación del EDEP.

De la extracción del aceite de soja de producción paraguaya se obtiene un 19% de aceite crudo y un 78% de *expeller*. Su valor FOB por tonelada es de 1.200 y 534 dólares, respectivamente (CAPECO 2012). Por lo tanto, el valor de exportación por tonelada de procesados de soja puede estimarse en unos 644 dólares (1.200 dólares x 0,19 + 534 dólares x 0,78). La diferencia entre este monto y el valor de exportación de la soja (595 dólares por tonelada en 2011) es el valor agregado bruto del procesamiento de la soja, y este valor bruto, de 49 dólares por tonelada, representa apenas un 8%.

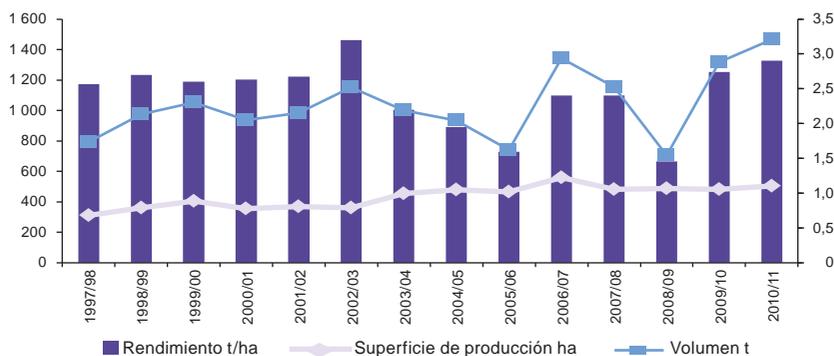
La extracción de aceite y la producción de *expeller* como subproductos de la soja tienen una contribución mínima cuando se analizan desde el punto de vista de la expansión de las exportaciones del Paraguay. Por otra parte, el índice de valor agregado bruto no presenta una gran diferencia respecto de las estimaciones del EDEP en 1997<sup>2</sup>. A partir de esa cifra puede considerarse imprescindible, para el desarrollo agroindustrial, una transición hacia productos con mayor procesamiento (mayor valor agregado).

d) La situación y los desafíos de la formación del clúster de balanceados: el caso del departamento de Itapúa

i) Evolución del volumen de producción de soja

Tal como puede verse en el gráfico III.3, la producción de soja en el departamento de Itapúa alcanzó un promedio anual de 850.000 toneladas hasta la década de 1990, y desde 1999/2000 se produce constantemente más de 1 millón de toneladas, con excepción de los años en que el rendimiento se redujo debido al cambio climático. En 2010 se alcanzó un volumen récord de 1,5 millones de toneladas.

Gráfico III.3  
Superficie, volumen de producción y rendimiento de la soja en Itapúa, 1997-2011  
(En miles de toneladas)



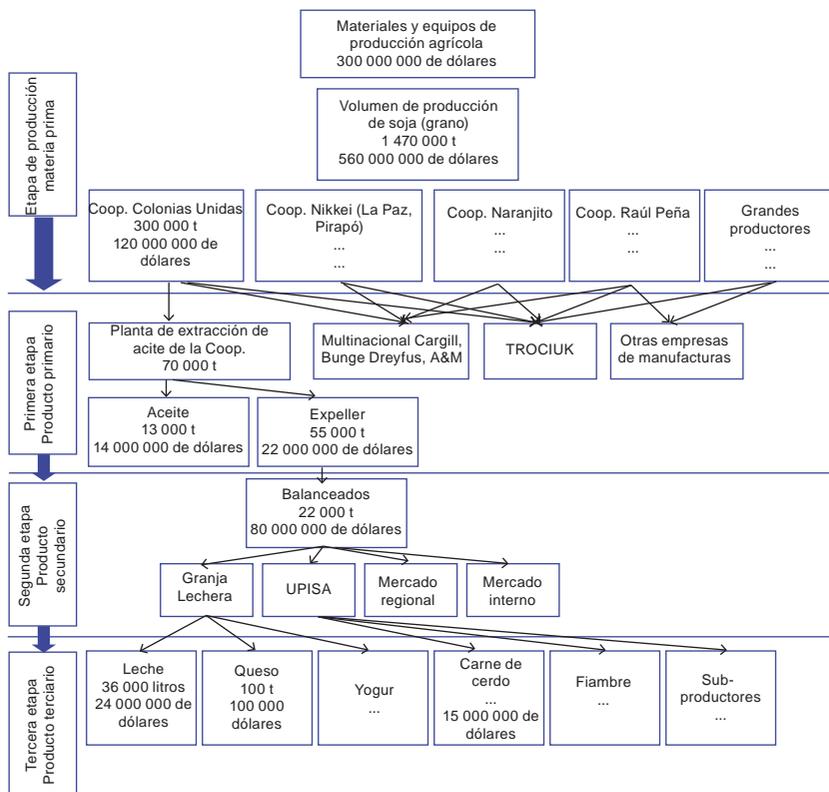
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), "Estadísticas", 2012 [en línea] [www.capeco.org.py](http://www.capeco.org.py) y Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay (MAG), "Estadísticas", 2012 [en línea] [www.mag.gov.py](http://www.mag.gov.py).

<sup>2</sup> El resultado del cálculo de valor agregado bruto (dólares/tonelada) de los derivados de la soja en el período de implementación del EDEP (1994-1997) fue de 26, 14 y 42 dólares/tonelada. Además, el cálculo del porcentaje de valor agregado bruto (%) es del 19%, el 14%, el 6% y el 14%. A pesar de que la fluctuación de los valores es grande, ese hecho no afecta al valor agregado, que sigue siendo bajo.

ii) Cambios en las cadenas de valor y de suministros

En el diagrama III.1 se presenta la situación del clúster de balanceados como punto de partida del proceso de producción de soja en el departamento de Itapúa. El aumento de la producción en los últimos años ha conllevado cambios en las cadenas de suministro y de valor del departamento de Itapúa, una de las principales zonas de producción de soja del país.

Diagrama III.1  
Estimación de la cadena de valor de la soja-balanceado en Itapúa (2011)



Fuente: Elaboración propia.

Notas: El costo de maquinarias agrícolas se estima en base al costo de producción de soja por hectárea (600 dólares).

Venta de leche (envío) precio unitario 1.800 g/0,5 litros.

Venta de yogurt (envío) precio unitario 5.500 g/kg.

Volumen de producción de leche 3.000 litros/mes.

Volumen de producción de queso 300 kg/día.

UPISA: Unión de Productores de Itapúa S.A.

El precio unitario, volumen de producción, volumen/precio de venta es el resultado de la entrevista realizada en la Cooperativa de Colonias Unidas (marzo de 2011).

La fuente de suministro de este departamento son los productores asociados a las cuatro grandes cooperativas (Colonias Unidas, La Paz, Pirapó, Raúl Peña), una situación que no ha cambiado desde la implementación del EDEP.

Sin embargo, se han producido cambios esenciales en lo que respecta a los principales compradores; casi el total de la soja producida lo adquieren las grandes empresas multinacionales graneleras (Bunge, Cargill, A&M, entre otras). A partir de mediados de 2000 se verifica una tendencia a la diversificación de la venta de soja en granos a Colonias Unidas, Trociuk y Cía. (empresa productora de jugos), granjas porcinas y granjas avícolas, entre otras industrias manufactureras.

Esta situación está provocando un gran impacto en la cadena de suministros, y la Cooperativa Colonias Unidas aceptó el desafío de formar el clúster de balanceados. Tal como puede verse en el gráfico, a esta cooperativa correspondió el 20% de la producción total de soja de Itapúa en 2011. A manera de trasfondo de esta situación están la alta participación y el alto volumen de la producción de soja de la región, que contribuyó a la formación de la cadena de valor con la finalidad de aumentar la producción de los derivados de la propia soja.

En el primer procesamiento de la soja, la producción se entrega a la planta de extracción de aceites de la Cooperativa Colonias Unidas y se obtienen unas 13.000 toneladas de aceite crudo y 55.000 toneladas de *expeller*. El valor de la producción total se estima en unos 1,4 millones de dólares y 22 millones de dólares, respectivamente.

En el segundo procesamiento se elaboran los balanceados que se venden principalmente a los lecheros, a socios de la cooperativa, UPISA (empresa de producción porcina), entre otros. Como paso siguiente de la cadena de valor, las leches ordeñadas en las fincas lecheras se llevan a la planta de procesamiento de lácteos ubicada en el predio de la cooperativa, donde se transforman en leche, queso y yogur que se distribuyen y venden en los centros comerciales mayoristas y minoristas del país.

Las 230.000 toneladas que corresponden al 77% del volumen de producción de soja se venden a las empresas graneleras. El 23% restante —unas 70.000 toneladas— se procesa. Esta cooperativa comenzó a producir balanceados en 1993, y el crecimiento de la producción se multiplicó por más de 40 en estos 18 años, cuando al inicio era de tan solo cinco toneladas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Información obtenida a partir de la entrevista realizada a la Cooperativa Colonias Unidas.

Estos sorprendentes cambios se debieron en parte a la formación de la cadena de valor de la soja.

La venta total de los productos derivados de la soja de la cooperativa, como el aceite y el *expeller* de soja, además del balanceado y los productos lácteos, se estima en unos 150 millones de dólares (2011). Cabe mencionar que este monto es el fruto de los balanceados que se producen con las 70.000 toneladas, es decir, el 23% de las 300.000 toneladas de producción total de soja de la cooperativa. Además, cabe señalar que el monto supera enormemente el monto total de la venta de soja (grano; 92 millones de dólares) de la cooperativa a las empresas graneleras.

### iii) Desafíos de la formación del clúster

El departamento de Itapúa se encuentra en el sureste del Paraguay, donde poco a poco va avanzando la formación del clúster de balanceados. Varias cooperativas y algunas empresas conforman el núcleo de esa formación. En particular, la Cooperativa Colonias Unidas desempeña un papel importante en la formación del clúster de balanceados en el citado departamento.

En el futuro es imprescindible fortalecer las articulaciones entre los productores sojeros y las empresas agrícolas (fertilizantes, pesticidas, maquinaria agrícola, otros) para promover el clúster de balanceados de la región, tal como lo hace la Cooperativa Colonias Unidas en su área de influencia. Así mejorará el rendimiento de la soja y el maíz como materias primas para la elaboración de alimentos balanceados.

La mejora del rendimiento contribuye a que el suministro de los alimentos balanceados sea de bajo costo para las empresas procesadoras; así, se espera que también esto contribuya al avance de las empresas afines. Además, para impulsar la formación del clúster es necesario fomentar la participación de las empresas con alto potencial, que proporcionan mayor valor agregado, así como los casos de procesamiento de productos lácteos y cárnicos (pollo, carne bovina) que se encuentran en la etapa intermedia del proceso que corresponde a la cadena de valor.

Actualmente, la Cooperativa Colonias Unidas es el único actor relevante en la elaboración de productos lácteos de alto valor agregado con utilización de balanceados. La cuestión realmente importante es la capacidad de coordinar e integrar a otros productores, empresas y consumidores, como lo hace la cooperativa.

Con la formación del clúster se fomenta la competitividad y se promueve la cooperación y la coordinación de acciones en el departamento

de Itapúa; asimismo, se contribuye al uso eficaz de los recursos disponibles en la zona. En otras palabras, la formación del clúster desempeña un papel importante en la promoción del desarrollo de la región.

Como modelo para ese desarrollo, en la sección B de este capítulo se presentan algunos ejemplos de expansión del clúster del balanceado en la región Cerrado de la zona occidental del estado de Bahía, en el Brasil.

#### iv) Situación y desafíos de la formación del clúster de algodón

El clúster del algodón tiene dos aspectos importantes que lo distinguen de muchos otros rubros agrícolas: i) el fomento de las exportaciones de los productos derivados del algodón a través de la formación del clúster de este cultivo; ii) el apoyo a los pequeños productores en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, la exportación de productos textiles ocupaba, hasta 2000, el puesto número 1 o 2 del total de las exportaciones agropecuarias, pero desde 2006 desapareció de la lista de los diez primeros rubros de exportación.

En esta subsección analizaremos en primer lugar las tendencias de la producción y la exportación de algodón, y seguidamente los problemas que afectan a la formación del clúster teniendo en cuenta los cambios observados en la cadena de valor de este sector desde la producción hasta la confección del producto final.

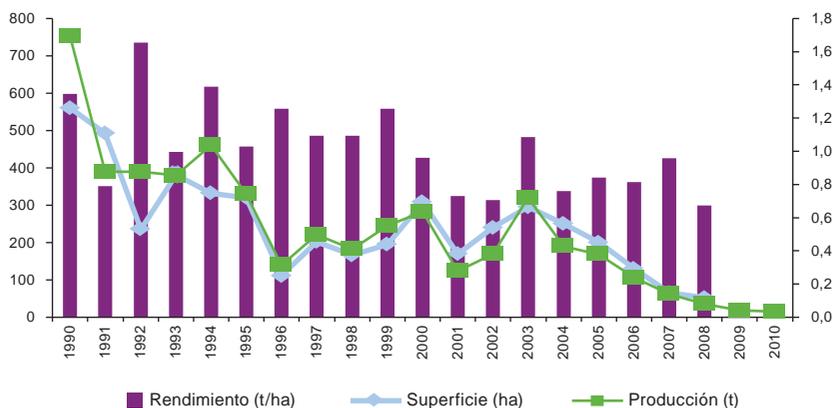
#### v) Evolución y características de la producción de algodón

En el gráfico III.4 se presenta la evolución del volumen de la producción de algodón entre 1990 y 2010. Dicho volumen alcanzó la cifra récord de 753.000 toneladas en 1990, pero en 2010 se redujo a la quincuagésima parte, es decir, unas 15.000 toneladas. La superficie de cultivo también disminuyó de las 560.000 toneladas por hectárea (1990) hasta menos de la décima parte, unas 52.000 toneladas por hectárea en 2008.

En ese mismo período se registró una disminución del rendimiento por hectárea, de 1,35 toneladas a la mitad (0,67 toneladas). Del mismo gráfico se podría deducir que la evolución del volumen de la producción de algodón en el Paraguay depende del aumento de la superficie de producción; de ahí que la reducción experimentada a lo largo del período

de estudio condujera a una disminución del volumen de producción, una situación algo que a su vez provoca una disminución aún mayor del rendimiento.

Gráfico III.4  
Evolución de la superficie, el volumen de producción y el rendimiento del algodón, 1990-2010  
(En miles de toneladas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización (FAOSTAT), 1991–2010 [en línea] <http://faostat.fao.org/>.

Por otra parte, el número de fincas destinadas al cultivo de algodón ha disminuido considerablemente. Como se muestra en el cuadro III.3, en 1991 había 190.000 fincas, y en 2002 ese número había disminuido un 41%, situándose tan solo 110.000. La superficie cultivada también ha ido disminuyendo. En 1991, las fincas con una superficie de dos a cinco hectáreas representaban casi un 40% del total, pero en 2002 las extensiones de tierra de entre una y dos hectáreas representaban casi un 51% del total de la superficie cultivada, y eso significa que en la escala de producción se constata una tendencia decreciente.

Además, se estima que el total de trabajadores dedicados al cultivo del algodón ronda los 1,5 millones de personas (JICA, 2011), el equivalente a 1/5 de la población total del Paraguay. En las zonas rurales con mayor presencia de los estratos pobres, podría afirmarse que el cultivo de algodón genera empleo y es una fuente importante de ingresos.

Cuadro III.3  
Número de productores de algodón por estratos  
en la región oriental

Años	Total de explotaciones	Superficie cultivada (En hectáreas)							
		<0,5	0,5-1	1-2	2-5	5-10	10-20	20-50	>50
2002	111 218	2 722	19 773	57 161	30 218	2 131	188	22	3
(En porcentajes)	100,0	2,4	17,6	50,9	26,9	1,9	0,2	0,0	0,0
1991	189 156	5 182	25 961	69 900	73 775	12 094	1 783	359	102
(En porcentajes)	100,0	3,0	14,0	37,0	39,0	6,0	1,0	0,0	0,0
Var. %	-40,7	-47,5	-47,5	-18,2	-59,0	-82,4	-89,5	-93,9	-97,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), Ministerio de Industria y Comercio, 2006.

Otra característica importante de la producción de algodón es la de ser un rubro con mano de obra intensiva. El cuadro III.4 muestra la comparación del costo de producción de rubros agrícolas del MAG en 2004 y 2009. Suponiendo que 1,0 toneladas es el rendimiento por hectárea, el costo total de la producción sería de 2,57 millones de guaraníes en 2004, de los que el 60% correspondería a los gastos de mano de obra directa. En 2009, el porcentaje fue del 74%, es decir, los gastos de mano de obra fueron más altos.

Cuadro III.4  
Comparación de costos de producción, 2004-2009  
(En guaraníes)

Categoría	2004	Porcentajes	2009	Porcentajes
Insumos	991 743	39	388 937	17
Mano de obra	1 462 086	60	1 665 000	74
Financiamiento	115 178	10	176 304	9
Total	2 569 007	100	2 247 899	100

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay (MAG), "Costos de producción de rubros agrícolas. Programa Nacional de Algodón, 2006", Asunción, 2010.

Al igual que el algodón, el maíz y la caña de azúcar son rubros que utilizan mano de obra intensiva, el 50% y el 60%, respectivamente. En el mismo cuadro puede verse que el volumen de inversión en materiales de producción (insumos), como semillas, fertilizantes y agroquímicos se reduce a la mitad en el período objeto del análisis. Como resultado, podría decirse que esta situación, tal como se mencionó anteriormente, está vinculada a una reducción significativa del rendimiento y el volumen de producción.

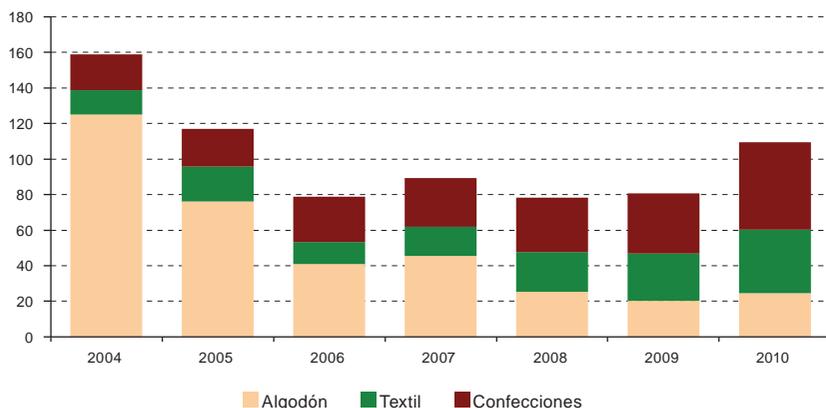
vi) Tendencia de las exportaciones de algodón y las empresas exportadoras

La evolución de los últimos años (2004-2010) de las exportaciones paraguayas de algodón y sus productos manufacturados (algodón, textil y confecciones) se presentan en el gráfico III.5. Del valor total de las exportaciones del sector del algodón, unos 160 millones de dólares, es decir, el 80%, correspondió en 2004 al algodón como materia prima para el procesamiento o la industrialización.

Considerando el gran valor agregado que el sector de confecciones otorga al algodón, en 2004 este sector exportó por un valor equivalente a 20 millones de dólares, tan solo el 10% del total.

Sin embargo, en 2010, el sector de confecciones representó el 45% del total de las exportaciones de algodón en general, mientras que el porcentaje de exportaciones de algodón como materia prima cayó hasta situarse en un 22% del total. Durante el período de análisis, las exportaciones de algodón en fibra se han reducido a casi una quinta parte de las realizadas en 2004, mientras que los sectores del textil y las confecciones han aumentado unas 2,6 veces.

Gráfico III.5  
Exportaciones paraguayas del sector algodón-textil-  
confecciones, 2004-2010  
(En millones de dólares)



Fuente: Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), "Perspectiva de la industria textil y confeccionistas en el Paraguay", Asunción, Ministerio de Industria y Comercio (MAG), 2011.

Por otra parte, en lo que respecta a las empresas exportadoras del rubro algodón, puede afirmarse que en el Paraguay el 70% del volumen

total de las exportaciones de algodón está en manos de la empresa multinacional Louis&Dreyfuss. Entre las otras empresas exportadoras podrían mencionarse la Cooperativa Chortitzer, Algodonera Guaraní, Florentín e Hijos S.A., Celta S.R.L. International Trading y Prorganic S.A. La mayoría de estas empresas se concentra en los departamentos de Ñeembucú, Caaguazú y Caazapá.

En el cuadro III.5 se presenta un resumen de las principales empresas exportadoras del sector de confecciones del Paraguay. En 2010 existían unas 35 empresas de confecciones en el país; de ellas, diez realizan el 90% de las exportaciones de este sector. Por su parte, Manufactura de Pilar es la única empresa que trabaja toda una línea, es decir, desde la producción de algodón hasta la confección, y su participación en la exportación total es de un 37%.

Cuadro III.5  
Valor de las exportaciones del rubro confecciones,  
principales empresas, 2010  
(En millones de dólares y porcentajes)

Empresas exportadoras	Exportaciones	Porcentajes
Manufactura de Pilar S.A	15,9	37
Blue Design S.A	8,2	18
Cortinerías del Paraguay	5,1	12
Confecciones del Paraguay	3,5	8
Robles S.A	3,3	8
Impar Paraguay S.A	2,5	6
Vantex Paraguay	1,9	4
Quality Cotton International	1,5	3
Kemsa Comercial Industrial	1,3	3
Gran Bahia	0,6	1
Total	43,8	100

Fuente: Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), "Perspectiva de la industria textil y confeccionistas en el Paraguay", Asunción, Ministerio de Industria y Comercio (MAG), 2011.

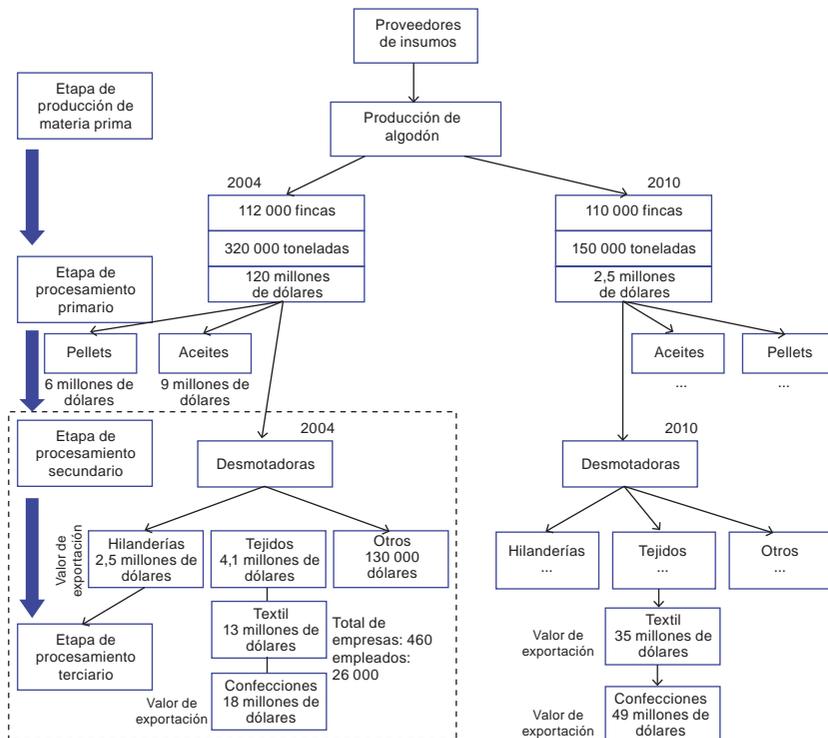
vii) Problemas identificados en la cadena de valor y la formación del clúster de algodón

En el diagrama III.2 puede verse la estimación de la cadena de valor de la industria textil. El costo de producción del algodón, punto

de partida de la cadena de valor, fue de 120 millones de dólares en 2004. Sin embargo, con la disminución del volumen de producción, en 2010 el valor de producción del algodón se redujo a tan solo 25 millones de dólares.

Por su parte, los sectores del textil y las confecciones aumentaron 3 veces más el valor con respecto a 2004. Si bien la producción de materia prima está disminuyendo, se considera que la industria textil del Paraguay presenta un cambio estructural en el sentido de que está pasando a la siguiente etapa de la cadena de valor —el procesamiento o la industrialización de la materia prima— con miras a conseguir mayor valor agregado.

Diagrama III.2  
Estimación de la cadena de valor de la industria del algodón



Fuente: Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), “Perspectiva de la industria textil y confeccionistas en el Paraguay”, Asunción, Ministerio de Industria y Comercio (MAG), 2011; “Perspectiva de la industria textil y confeccionistas en el Paraguay”, 2011 y Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), “Estudio sobre nodo de la integración económica a nivel de territorio”, Asunción, inédito, 2011.

Las empresas que apoyan esta transición hacia un estadio con productos de mayor valor agregado son: Manufactura de Pilar S.A., Blue Design S.A., Cortinerías del Paraguay, Confecciones del Paraguay, Robles S.A., Impar Paraguay S.A., entre otras. En 2004 había, a nivel país, 2.460 empresas relacionadas con la confección, el último eslabón de la cadena de valor. De ese total, el 63% son microempresas con menos de cinco máquinas de confección. Las empresas con seis a 20 máquinas eran aproximadamente 800, y las empresas con más de 21 unidades de confección eran 100 (REDIEX, 2004).

La presencia de estas empresas es muy valorada en lo que respecta a la creación de empleo. El sector de la confección ha logrado dar trabajo a unas 26.000 personas, y se espera que, con un crecimiento sostenido de la producción, el impacto sea aún mayor.

Un ejemplo de clúster de la industria textil con un gran impacto en la economía local sería el caso de la Manufactura de Pilar, empresa que opera en el departamento de Ñeembucú. Esta firma es una gran industria que se dedica a actividades textiles y es la única del país que trabaja de manera integral, desde la producción de la materia prima hasta el procesamiento de los productos textiles.

En la modalidad agricultura por contrato, la empresa trabaja con 500 pequeños productores del departamento para asegurar la estabilidad del suministro de algodón. Además, se estima que la capacidad de creación de empleo para la parte industrial es de unas 20.000 personas por año, cifra que no incluye a los empleados de la empresa que trabajan en el cultivo de algodón.

Las exportaciones totales de esta empresa aumentaron año tras año, de 7 millones de dólares en 2004 a 20 millones de dólares en 2010. Para conseguir este crecimiento, la empresa compra materia prima no solo de la zona, sino de todo el país. Como puede verse en el cuadro III.6, en 2010 el 30% del algodón nacional se entregó a esta empresa.

El aumento de la producción y el crecimiento de las exportaciones de los productos textiles con alto valor agregado y asociados con el incremento del volumen de adquisición del algodón, como en el caso de Manufactura de Pilar, se consiguen con el apoyo de diversas organizaciones participantes en este sector (CADEP, 2012).

A fin de brindar asistencia técnica y financiera (en las diferentes etapas de producción), estos emprendimientos reciben el apoyo del sector público, como las gobernaciones, el Ministerio de Agricultura y Ganadería,

el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio de Industria y Comercio e instituciones de investigación.

Cuadro III.6  
Variación del volumen de compra de algodón  
por manufactura de Pilar S.A.  
(En toneladas y porcentajes)

Año	Ñeembucú	Otros departamentos	Total	Porcentajes del total de la producción nacional
2001	3 377	9 204	12 581	4
2002	2 369	2 255	4 624	3
2003	2 686	3 419	6 105	3
2004	4 692	6 574	11 266	3
2005	2 457	5 887	8 344	4
2006	2 579	6 402	8 981	5
2007	1 779	3 667	5 447	5
2008	1 627	3 189	4 816	7
2009	1 298	4 023	5 321	27
2010	410	3 510	3 920	27

Fuente: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), *La evolución y el crecimiento de la economía paraguaya actual: EDEP 10 años después*, Asunción, 2012.

En la etapa de procesamiento (industria textil), tanto el Ministerio de Industria y Comercio como las ONG han mantenido una relación de cooperación sistemática que abarca los procesos de producción, comercialización, industrialización y garantía de calidad para la exportación; a esa relación se la podría denominar modelo de clúster de la industria del algodón.

Actualmente, el clúster del algodón del Paraguay aún no está formado, con excepción del complejo productivo de la ciudad de Pilar (departamento de Ñeembucú), en la que se encuentra la Manufactura de Pilar. La competitividad del sector algodonero, la industria tradicional del Paraguay, se encuentra en descenso a nivel país. Sin embargo, a pesar de que se trata de un área limitada, el complejo productivo de la cadena del algodón se ha fortalecido, en lo que respecta a la comercialización y la exportación, con los productos derivados de la ciudad de Pilar. Cabe esperar que la formación de un clúster similar al del departamento de Ñeembucú beneficie a los pequeños productores que se dedican al algodón.

El precio del algodón, a diferencia del precio de los alimentos, tiene una alta volatilidad en el mercado, una característica con un impacto significativo en el ingreso de los productores debido al alto índice de comercialización en general. La asistencia del gobierno y de las empresas para garantizar un precio de compra estable y con las menores incertidumbres posibles, y la extensión agrícola para el control de plagas (especialmente del picudo) se consideran dos herramientas importantes para los productores, que también contribuirían a mejorar la productividad.

## B. Formación de un clúster agrícola en el sector sojero: el caso de la región del Cerrado en el Brasil

La región del Cerrado localizada en la parte occidental del Brasil, se ha considerado históricamente una zona estéril. Sin embargo, hacia fines de la década de 1970 se iniciaron, en el marco de la Cooperación Técnica Japonesa (el denominado proyecto PRODECER), actividades que permitieron conseguir avances importantes que convirtieron a la región en una de las principales zonas graneleras a nivel mundial.

La región Luis Eduardo Magalhães, en la zona oeste del estado de Bahía, constituyó el punto focal del proyecto PRODECER. En 1992, cuando se inició el proyecto piloto PRODECER II, la superficie total cultivada de la región era de solo 470.000 hectáreas, pero posteriormente fue expandiéndose, con una tasa media de crecimiento anual del 8,4%, hasta alcanzar los 1,84 millones de hectáreas en 2010. Por otro lado, el volumen de producción agrícola registró un crecimiento medio anual de más del 14,6%, pasando de 840.000 toneladas en 1992 a 6,7 millones en 2010. La soja y el maíz, rubros que se introdujeron con el proyecto PRODECER, se situaron a la cabeza de la producción agrícola de esta región hasta mediados de la década de 2000, y a partir de ese momento comenzaron a incorporarse el algodón y el café.

Actualmente, la superficie total de estos cuatro cultivos ha alcanzado los 1,62 millones de hectáreas, lo que representa el 88% de la superficie total cultivada. El rendimiento por hectárea de soja fue de 1,6 toneladas en 1995 y de 3,4 toneladas en 2010. Esta última cifra supera en 0,8 toneladas el rendimiento medio a nivel país, equivalente a 2,6 toneladas. El maíz es uno de los granos con un mayor incremento del rendimiento en estos últimos

cinco años. Aunque el rendimiento de 2005 cayó a 4,0 toneladas por hectárea debido a factores climáticos, el año siguiente se produjo una recuperación y el rendimiento fue de 7,2 toneladas por hectárea antes de alcanzar las 9,8 toneladas por hectárea en 2010. Tomando en cuenta el rendimiento medio a nivel nacional (3,9 toneladas), en la región de Cerrado el rendimiento es 2,4 veces más alto. La producción de algodón registra también un crecimiento constante: en 1995, el rendimiento por hectárea era de 2,2 toneladas, pero en 2000 y 2010 llegó a ser de 3,8 y 4,2 toneladas, respectivamente.

Estos resultados se explican en buena parte por la red de instituciones de investigación y de organizaciones que se ha ido creando paulatinamente y que ha dado origen a un clúster formado por las instituciones de investigación agrícola del sector público de la región, una fundación privada de investigación, las cooperativas agrícolas locales, las asociaciones de productores de distintos rubros, las empresas graneleras y las empresas que trabajan con maquinaria agrícola. La institución que desempeñó un papel preponderante fue la Fundación Bahía. Desde fines de 1990, esta fundación ha transferido a los productores la tecnología y las semillas mejoradas desarrolladas por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) para el cultivo de la soja.

La Fundación Bahía creó en 2009, con una inversión que ascendió a 7 millones de reales, el Centro de Investigación y Tecnología Agropecuaria del Oeste de Bahía (CPTO), en la zona periférica de Luis Eduardo Magalhães. Cabe esperar que el CPTO desempeñe el papel principal en la innovación agrícola de todo el estado de Bahía; además de la investigación sobre la soja que viene desarrollándose hasta hoy, el CPTO también debe realizar estudios sobre variedades resistentes a las plagas, tanto en lo relativo al maíz y el algodón como a los otros rubros principales. Asimismo, la entidad es la encargada de promover la introducción de sistemas de riego de pivote central, de incorporar nuevos rubros —por ejemplo, el girasol—, y de desarrollar otras tecnologías para mejorar la productividad.

La formación de asociaciones de productores que difunden los resultados del desarrollo tecnológico de la fundación (Asociación de Agricultores y Regantes de Bahía (AIBA), la Asociación de Productores de Algodón de Bahía (ABAPA), la Organización Estatal de Defensa Agropecuaria de Bahía (ADAB), la Asociación de Cafetaleros del Oeste de Bahía (ABACAFE), el Fondo para el Desarrollo del Agronegocio del Algodón (FUNDEAGRO), entre otras) es otro factor que explica los logros alcanzados.

Asimismo, la Secretaría de Estado de Agricultura y Desarrollo Agrario (SEAGRI) y la Secretaría de Medio Ambiente (SEMA) son instituciones del gobierno estatal que colaboran en la región, y la Secretaría de Agricultura del gobierno municipal brinda el apoyo administrativo. En lo que respecta a la investigación, la oficina regional de EMBRAPA en Bahía brinda a la Fundación Bahía y a las organizaciones participantes los resultados de las investigaciones sobre mejora de variedades de los rubros agrícolas y la fertilización balanceada según las características del suelo.

Por otro lado, son varios los productores que solicitan análisis de suelos a la empresa CAMPO o a la Fundación Bahía. En las empresas privadas, las facilidades técnicas proporcionadas por las empresas agrícolas que trabajan con semillas, fertilizantes y agroquímicos, y el financiamiento agrícola por parte de las empresas graneleras (sistema de agricultura por contrato), han sido importantes para conseguir que aumente la producción. Además, la coordinación de actividades entre los productores y las citadas organizaciones, empresas y la Cooperativa Agropecuaria del Oeste de Bahía (COOPROESTE, con función de intermediaria) fue otro factor favorable para el incremento de la producción.

Esa expansión ha dado lugar a tres grandes cambios en la cadena de suministros. Primero, hasta alrededor de la década de 2000, dos grandes empresas (Cargill y Bunge) compraban el 83% de la producción de soja a través de los productores y cooperativas agrícolas, pero últimamente ha aumentado el número de compradores con el ingreso de nuevas empresas graneleras, como Archer Daniels Midland Company, Multigrain (desde 2010, la empresa japonesa Mitsui pasó a controlar el 100 % del capital social de la compañía), Amaggi & LD Commodities (en 2009, Dreyfus y Amaggi se asociaron en una empresa de granos con un capital social del 50% cada una), además de Ceagro (empresa con capital argentino), Noble (empresa china) y otras empresas graneleras de pequeña y mediana escala. En cuanto a la producción de balanceados, en estos últimos años la empresa china Chongqing Grain Group, gran importadora de soja, y una empresa coreana (cuyo nombre se desconoce) se han interesado por operar en esta región. Chongqing tiene previsto invertir unos 300 millones de dólares para la adquisición de aproximadamente 100.000 hectáreas de tierras de labranza.

El segundo cambio es la presencia de las empresas *broilers* (productoras de carne de pollo), que apuntan a la integración vertical de todos los procesos que abarcan desde la producción, la comercialización, el procesamiento y las ventas. La empresa Mauricéa es una empresa avícola

que se instaló y comenzó a operar en 2010, y que tiene consolidado un sistema de producción y ventas con enfoque de integración vertical que incluye no solamente la producción de carne de pollo, sino también el engorde de las gallinas en sus propias fincas o la cría y el engorde de gallinas por contrato. Asimismo, esta empresa dispone de un matadero de aves y realiza el procesamiento de la carne, el envío y las ventas, además de procesar la soja adquirida a los productores de la región para la extracción de aceite y la producción de *pellet*, un subproducto de la soja que se combina con el maíz.

Mauricéa cuenta con capacidad para procesar diariamente hasta 300.000 aves y una planta de procesamiento con cabida para 100.000 toneladas de pollos por año, que se envían a las regiones nororientales brasileñas y al mercado de São Paulo. Además, dispone de un centro de distribución situado a 100 km del puerto de Aratu, el mayor puerto de exportación del estado de Bahía. Como tercer gran cambio en la cadena de suministros, cabe destacar que, a partir de 2000, las empresas japonesas realizaron compras directas de algodón. En la región existen plantas de extracción de semillas y desmotadoras, lo que ha permitido ir fortaleciendo el vínculo comercial directo entre la hilandería Kurashiki (una empresa japonesa) y los productores de algodón. En 2010, entre el 50% y el 60% de la producción total de la región se destinó a la exportación de materias primas, y el 40% restante a las hilanderías nacionales. Además, en el caso del algodón, hay que mencionar también el caso de la cooperativa agrícola que lidera la cadena de suministro.

## C. Conclusiones

De los seis clústers propuestos inicialmente por el EDEP, tres de ellos (algodón, soja y jugos de frutas) fueron seleccionados para este estudio y analizados debido al gran potencial de producción a nivel país, a la facilidad para incrementar las exportaciones y la capacidad de generar mayor valor agregado.

Estos tres clústers ofrecen varios productos derivados de una sola materia prima, y se caracterizan por su potencial para ir ampliando la variedad de productos utilizando subproductos. En otras palabras, con los clústers propuestos se pretende lograr un mayor impacto en el desarrollo socioeconómico a través del fortalecimiento de la competitividad a nivel de clúster, en lugar de limitarse a mejorar la competitividad de las

exportaciones de un rubro específico, ya que el clúster se toma como una economía de escala (*economy of scope*).

Además, para que el clúster pueda demostrar su poder competitivo se debe centrar en una zona geográfica dada de producción agropecuaria, y ha de completar las cadenas de suministro y de valor que abarquen tanto la producción como la venta de las materias primas y mejorar así su poder competitivo e impulsar la industrialización de las materias primas. Es decir, se considera que “la expansión del área de negocio”, que se extiende al sector de procesamiento o industrialización, es una fuente de ventaja competitiva que, además, permite ahorrar “costos de negociación” y conseguir “la reducción de riesgos” y “el aumento del valor agregado” a través de la “clusterización”.

Sin embargo, desde la conclusión del EDEP hasta la fecha, la presencia de las industrias afines y los recursos humanos que permiten formar clúster es muy escasa. Además, como una de las razones principales para que el clúster no haya progresado adecuadamente, se ha señalado la dificultad de contar con un actor que desempeñe un papel central y principal.

Los casos exitosos de formación de clúster en el Paraguay se limitan a los que se analizan en este capítulo. Uno de los motivos de tal situación es la debilidad del desempeño de los gobiernos centrales y locales a la hora de asumir con eficiencia las responsabilidades que ello implica.

Se ha presentado como ejemplo el desarrollo del clúster agrícola de la región del Cerrado, en la zona oeste del estado de Bahía (Brasil), resultado del trabajo interinstitucional coordinado y del esfuerzo de los gobiernos centrales, estatales e incluso municipales a través de políticas de fomento de clústers. Las instituciones públicas del estado de Bahía han publicado las investigaciones llevadas a cabo por el gobierno y el centro de investigación agrícola a nivel estatal, destinadas a mejorar la capacidad técnica productiva de agricultores y empresas.

Además, en las instituciones públicas se ha implementado el acompañamiento a cooperativas y pymes en lo relativo a los conocimientos de gestión financiera y empresarial; en ese sentido, se ha trabajado en el fortalecimiento institucional del sistema de financiamiento y capacitación.

Los incentivos fiscales no son suficientes para fomentar la integración y la inversión del sector empresarial. Es necesario un apoyo en materia de tecnología y gestión que permita alcanzar la competitividad sostenible

mediante la innovación. La distribución de los fondos de investigación y desarrollo entre instituciones públicas y empresas privadas, y la formación apropiada del sistema institucional, son posibles retos para promover la formación del clúster.

Asimismo, una alternativa para mejorar y fortalecer la formación del clúster en el Paraguay es la participación de varios actores estratégicos. El esfuerzo conjunto de instituciones públicas, empresas, ONG y otros actores para lograr cierto nivel de reconocimiento en el mercado y, a la vez, impulsar la producción de las empresas como una marca de la región (*public brand*), a través del trabajo empresarial en red, es el camino que se ha de seguir para generar clústers en diversos sectores productivos y regiones del país. La consolidación de la marca permite encontrar un medio eficaz de promoción de clústers industriales mediante el cual se espera también fomentar la inversión, la participación y la integración del sector empresarial.

## Bibliografía

- AIBA (Asociación de Agricultores y Regantes de Bahía) (varios años), *Anuário da Região Oeste da Bahia*, Safra 2008/2009/2010/2011.
- BCP (Banco Central del Paraguay) (1999), "Estadísticas económicas. Anexo estadístico. Indicadores financieros" [en línea] [http://www.bcp.gov.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=148:estadicas-econas&catid=54:econom&Itemid=374](http://www.bcp.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=148:estadicas-econas&catid=54:econom&Itemid=374).
- \_\_\_\_\_ (1998), "Estadísticas económicas. Anexo estadístico. Indicadores financieros" [en línea] [http://www.bcp.gov.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=148:estadicas-econas&catid=54:econom&Itemid=374](http://www.bcp.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=148:estadicas-econas&catid=54:econom&Itemid=374).
- CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya) (2012), *La evolución y el crecimiento de la economía paraguaya actual: EDEP 10 años después*, Asunción.
- CAPECO (Camara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas) (2012), "Estadísticas" [en línea] [www.capeco.org.py](http://www.capeco.org.py).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), "Trade and poverty in Paraguay: the case of an agro-business value chain", *Documentos de Proyecto*, N° 417 (LC/W.417), Santiago de Chile.
- Chow, P. y M. Kellman (1993), *Trade: The Engine of Growth in East Asia*, Oxford, Oxford University Press.
- JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (2011), "Estudio sobre nodo de la integración económica a nivel de territorio", Asunción, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Estudio de impacto dos programas de cooperação nipo-brasileira para o desenvolvimento agrícola dos Cerrados", Asunción, inédito.

- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay) (2012), "Estadísticas" [en línea] [www.mag.gov.py](http://www.mag.gov.py).
- Porter, M. E. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- REDIEX (Red de Inversiones y Exportaciones) (2011), "Perspectiva de la industria textil y confeccionistas en el Paraguay", Asunción, Ministerio de Industria y Comercio (MAG).
- \_\_\_\_\_ (2010), "Jugos de frutas", *serie Perfiles de Productos para la Exportación*, N° 22, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Mesa Sectorial Algodón, Textil y Confecciones" [en línea] <http://www.rediex.gov.py/textil-y-confeccion-pro8>.
- Valdés, Alberto (1996), "Surveillance of agricultural price and trade policy in Latin America during major policy reforms", *World Bank Discussion Paper*, N° 349.

## Capítulo IV

---

### El EDEP y los clústers

A fines de la década de 1990, la economía paraguaya estaba estancada y el sistema político del país en crisis. El algodón y la soja eran los principales rubros de exportación. La cooperación japonesa a través del EDEP visualizó un potencial para dinamizar la economía mediante la industrialización de la materia prima agrícola, y en el marco del Estudio se formularon las principales orientaciones para el desarrollo económico paraguayo, haciendo hincapié en los clústers o cadenas productivas como motores del progreso.

En el EDEP, el clúster se presentaba como un conjunto de industrias y empresas directa e indirectamente relacionadas entre sí, que permitiría que los procesos económicos fuesen más eficaces y competitivos en un escenario global con flujos crecientes. Los clústers eran el camino no solo hacia la industrialización de la producción agrícola, sino también hacia el aumento de la competitividad industrial.

Según uno de los enunciados centrales del documento, “el desarrollo de la agroindustria no solamente aumentará el valor agregado del sector industrial en general, sino que también ampliará el mercado para el sector agrícola. Al mismo tiempo, el desarrollo de los clústeres crea un ciclo favorable de aumento de absorción de capital, lo que impulsará más el desarrollo de clústeres. En este sentido, formar clústeres apropiados y fortalecer su competitividad constituirá una estrategia efectiva a nivel microeconómico para el desarrollo económico del Paraguay.” (STP/JICA, 2000).

Así pues, se estudió el potencial de producción de 32 rubros agrícolas, de los que se seleccionaron 13 con alto potencial: soja, melón, trigo, tomate, maíz, paraíso gigante, sorgo, carne vacuna, mandioca, cerdo, algodón, pollo y naranja. Tras sucesivos análisis sobre disponibilidad de tecnología, equipos y experiencia, la posibilidad de exportaciones y la capacidad generadora del valor agregado de los 32 rubros, se seleccionaron 6 clústers de alta prioridad: alimentos balanceados; hortalizas; frutas; algodón; madera, y metalmecánica.

Con vistas a poner en práctica la propuesta del EDEP, se recomendó la creación de una instancia pública que promoviera la competitividad de forma sistémica. Se construyeron varios escenarios institucionales donde el liderazgo público se combinaba con la participación activa de las instancias privadas, como cámaras de comercio e incluso la participación de los entes descentralizados, las gobernaciones y las municipalidades del país. Se requería una nueva ingeniería institucional capaz de modificar el patrón tradicional de gestión de las políticas de desarrollo económico.

A poco más de 10 años del EDEP, en el presente capítulo se lleva a cabo una mirada retrospectiva y analítica para comprender y medir, en la medida de lo posible, sus efectos y resultados en la economía paraguaya, subrayando los encadenamientos productivos propuestos en 2000, a los que posteriormente se agregaron otras cadenas productivas dinámicas, como el sésamo, la mandioca-almidón y la sucroalcoholera (caña de azúcar).

## A. Las nuevas instituciones

El EDEP tuvo como principal herramienta de acción la Organización Nacional Promotora de la Estrategia de la Competitividad - ONPEC, creada en 2002. La ONPEC es una asociación público-privada promotora de clústers con encadenamientos regionales como estrategia clave para incrementar la competitividad de la oferta paraguaya exportable.

Durante la década de 2000 se desarrollaron nuevas instituciones e iniciativas que han incidido en el desarrollo económico de los últimos años. Las principales innovaciones fueron:

- El Plan Estratégico Económico y Social 2001, que retoma algunos de los conceptos planteados por el EDEP, sobre todo el relativo a las cadenas o clústers.

- En el marco de la creación del proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo – FOCOSEP<sup>1</sup>, en su componente III “Fortalecimiento de los clústers del sector privado” se fortaleció a la ONPEC, que, si bien no operó plenamente, permitió focalizar los aportes de la cooperación internacional en cuatro cadenas productivas: mandioca, software, pollos y porcinos.
- La creación de la Red de Inversiones y Exportaciones – (REDIEX), dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, que tiene por objetivo promover las exportaciones y atraer las inversiones con el fin de impulsar el desarrollo económico y social del país. Este organismo trabaja con los principales representantes del sector privado y público e instituciones educativas. Actualmente cuenta con ocho mesas sectoriales (biocombustibles, carnes y cuero, forestales, frutas y hortalizas, stevia, textil y confección, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y turismo).
- La creación de mesas de competitividad por producto en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, conformadas por grupos de trabajo integrados por representantes de los sectores primario, secundario, público e instituciones educativas dedicados a promover rubros específicos (lácteos, frutihortícola, carne, cerdo, oveja, entre otros). Estas mesas expresaron la voluntad de trabajar con esquemas de alianzas público-privadas.
- Más recientemente se desarrollaron otros programas e instrumentos orientados a la mejora de las exportaciones, la competitividad, la productividad, la calidad, la asociatividad, la innovación y el desarrollo de emprendimientos (Programa de Incubadoras de Empresas y Programa de Desarrollo Empresarial para las Pequeñas y Medianas Empresas (PR-100), del Ministerio de Industria y Comercio – (MIC), entre otros).

---

<sup>1</sup> Ejecutado por la Secretaria Técnica de Planificación – (STP), dependiente de la Presidencia de la República del Paraguay con el financiamiento de la Unión Europea y el Presupuesto General de Gastos del Estado paraguayo. El FOCOSEP se aprobó por la Ley 2.669/2005 por la que se ratifica el Convenio de financiación ALA/PY/2004/016-713, firmado entre la Unión Europea y la República del Paraguay.

- En cuanto a la maquila, en 2000 se reglamentó la Ley 1.064/97 “de la industria maquiladora de exportación”, que tiene por objeto promover el establecimiento y la reglamentación de las operaciones de empresas industriales que se dediquen total o parcialmente a procesos industriales o de servicios incorporando mano de obra y otros recursos nacionales. En el Paraguay, la maquila se encuentra hoy operativa y en expansión, con el trabajo conjunto de los sectores privado y público, a través del Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), la Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay (CEMAP) y otros gremios interesados.

Si bien todas estas iniciativas públicas han estado orientadas a promover la industrialización, la formación de cadenas productivas y la participación en estas de la pequeña y mediana producción, los trabajos no se han presentado de forma coordinada y algunas de las iniciativas han arrojado mejores resultados que otras. Más allá de la dinámica específica de cada una de estas instituciones, caracterizadas por fases de avances y retrocesos, este desarrollo es un aporte positivo que crea las bases para pasar a una nueva etapa, de mayor consolidación institucional, en el proceso de apoyo público a la industrialización.

## B. La evolución de los siete clústers identificados

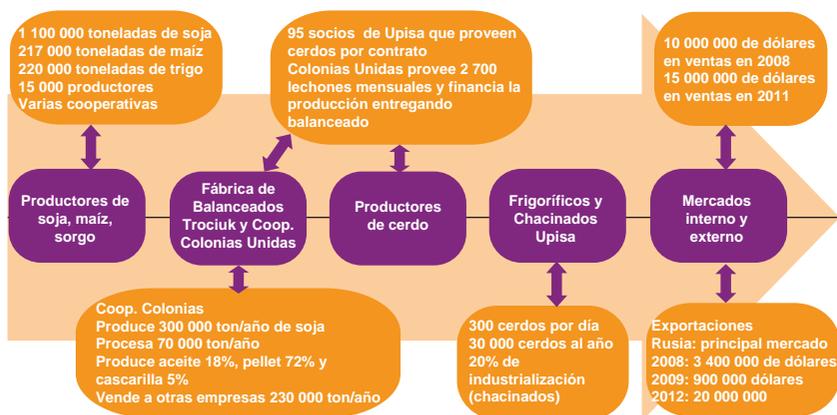
### 1. Soja-alimentos balanceados-porcino

El sistema productivo está compuesto por cinco eslabones principales que comienzan en la producción agrícola de soja como materia prima para la elaboración de alimentos balanceados. En el Paraguay, la producción de soja se encuentra en expansión desde fines de la década de 1990, y pasó de 2.911.423 toneladas (2000) a 7.376.651 toneladas (2010). Las principales zonas de cultivo son los departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Canindeyú. En el departamento de Itapúa, la producción media de soja equivale a 1.100.000 toneladas/año. Gran parte de la producción se destina a la exportación, mientras que una parte se industrializa para su comercialización como *pellet* (harina de soja).

En el caso de la Cooperativa Colonias Unidas (Itapúa), los 2.200 socios obtienen una producción de entre 280.000 y 300.000 toneladas/año, de las

que unas 225.000 se venden al exterior. El resto de la soja producida por los socios -poco más de 75.000 toneladas, es decir, el 25% de la producción total- se destina a la industrialización en la propia cooperativa. Existen dos grandes unidades productivas de alimentos balanceados que aplican el sistema de compra de soja a productores asociados a las cooperativas de la soja o de forma individual para el procesamiento industrial.

Diagrama IV.I  
La cadena productiva soja-balanceados-porcino



Fuente: Elaboración propia.

El alimento balanceado se comercializa en los distintos mercados del país, según sea para bovinos, porcinos, avicultura o caninos. La irrupción de la Unión de Productores de Itapúa S.A. (UPISA) y de otros frigoríficos en el sistema económico cierra el círculo de los encadenamientos productivos agregando otro eslabón industrial. De esta forma, la soja que se produce en la región se convierte en alimento balanceado para los circuitos productivos de la industria cárnica. Entre los frigoríficos de la región de Itapúa, UPISA es la única unidad productiva que exporta y crece de forma acelerada en los últimos años, como resultado de la optimización de sus procesos productivos.

A partir de 2009, las exportaciones de carne y embutidos de la empresa se han estancado, debido fundamentalmente a que a partir de ese año han mejorado los precios de los productos en el mercado interno, razón por la cual resulta más conveniente vender en este mercado que exportar. Las exportaciones pasaron de 3,4 millones de dólares en 2008 a solo 0,9 millones en 2009. De todos modos, en los últimos años se ha trabajado para

exportar carne porcina a mercados emergentes, pero el incremento de estas exportaciones todavía tropieza con un obstáculo, a saber, que el país aún no dispone de un régimen sanitario reconocido a nivel internacional para este tipo de carne.

La participación de la Cooperativa Colonias Unidas es vital en el circuito, ya que adquiere la forma de empresa integradora y su papel no se reduce a la elaboración de alimentos balanceados, pues también interviene en la logística administrando el sistema productivo porcino (entrega de cerdos para engorde) a la vez que facilita el crédito para la producción, consistente en la financiación de los balanceados. La gran mayoría de los impulsores de UPISA son también socios de la Cooperativa Colonias Unidas; de ahí que la relación entre ambas sea dinámica, intensa y fluida.

Otra empresa que participa en la cadena soja-balanceados-porcino es Trociuk, que es socia de UPISA y vende a los criadores 150 toneladas mensuales de balanceado para porcinos.

UPISA lleva a cabo un proceso de comercialización que incluye la búsqueda de las mejores condiciones de precios, ya que los derivados de la producción porcina tienden, según los ciclos de la demanda, a registrar una gran fluctuación en sus precios. El desarrollo del mercado interno hace que la empresa diversifique sus ventas y disminuya el margen de incertidumbre de un mercado mundial muy susceptible a modificaciones.

La zona donde se instala la cadena productiva de soja-balanceados-porcino se ha caracterizado por un dinamismo económico basado en la combinación de la agricultura, la industrialización y la exportación. Casi la totalidad de los actores socioeconómicos de la región descienden de colonos alemanes, ucranianos, polacos y japoneses, que se instalaron en la zona a principios del siglo XX y en poco tiempo montaron procesos productivos orientados a la industrialización que crearon un clima de prosperidad y crecimiento económico que dio lugar a una diferenciación regional con el resto de las zonas con economías estancadas.

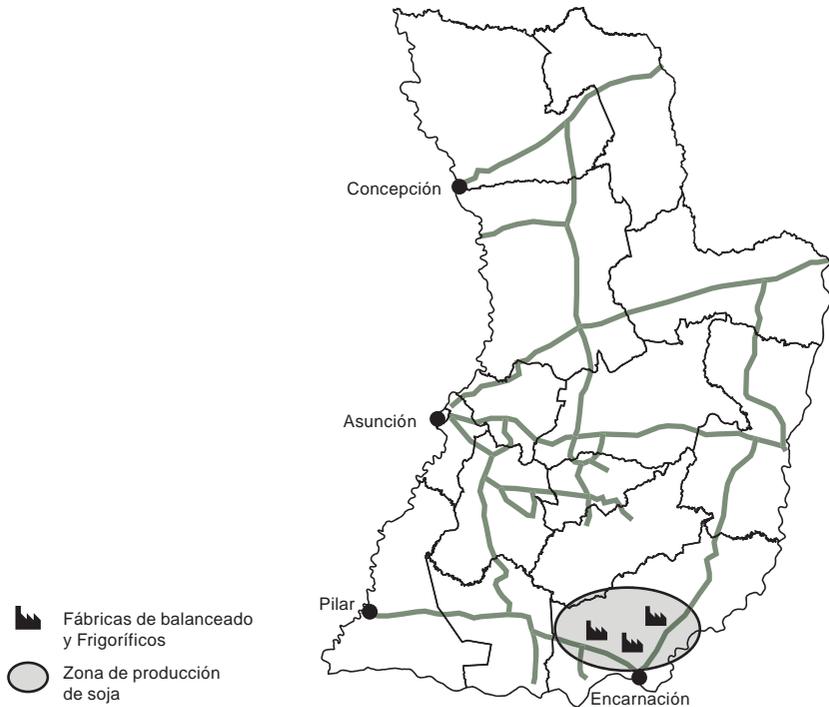
Las instituciones públicas que participan en la cadena son básicamente las del sector ganadero, como el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), que regula las cuestiones sanitarias y realiza los controles correspondientes.

Tanto UPISA como la cooperativa Colonias Unidas colaboraron para implementar el Plan Sanitario Porcino que se llevó a cabo conjuntamente

con SENACSA, el apoyo de la Comunidad Europea y el aporte económico de ambas empresas y otros socios de UPISA, entre ellas Trociuk.

La Cooperativa Colonias Unidas se ha relacionado principalmente con la ONPEC, y el resultado más destacable de esta colaboración fue el estudio realizado gracias al proyecto Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo (FOCOSEP), en concreto, la consultoría para la elaboración de un anteproyecto de unidad productiva integrada y rentable del sector porcino, que sirvió para que la cooperativa perfeccionara su producción en ese ámbito.

Mapa IV.1  
Área de influencia de la cadena productiva  
soja-balanceados-porcino



Fuente: Elaboración propia.

## 2. La cadena productiva del sésamo

La introducción sistemática de cultivos de sésamo está directamente vinculada a la empresa Shirosawa, que promueve este rubro desde la década

de 1990. Shirosawa trabajó de forma mecanizada antes de decantarse por el sistema productivo manual, tras observar que durante la mecanización los granos terminaban dañados. Este factor es clave para comprender la búsqueda de agricultores familiares y el cambio de regiones productivas, ya que las empresas prefieren las zonas de agricultura familiar.

Las empresas líderes son Shirosawa; Kemasen; Arasy; Bioexport; Agrobiológico S.A; VM Trading S.R.L; Lpg Alimentos S.A., y Chung Bo Paraguay S.A.I.C.E.I. Estas empresas comparten el espacio productivo sin mucha articulación. Los departamentos de Caazapá, Caaguazú e Itapúa son los nuevos escenarios de expansión del sésamo, sobre todo en las zonas donde prima la agricultura familiar, mientras que Concepción y San Pedro son las zonas tradicionales del cultivo. La cadena ha experimentado una notable evolución, en la que pueden apreciarse dos etapas:

- Esquema antiguo (2008): Solo las empresas líderes pilotaban el circuito productivo, con el apoyo y la participación de los agricultores y, sobre todo, de los acopiadores, que desempeñaban un papel fundamental como multiplicadores logísticos de las empresas.
- Esquema actual (a partir de 2009): Se aprecia la aparición de nuevos actores que, si bien no modifican sustancialmente la estructura productiva, hacen más complejo el sistema al facilitar la producción agrícola. Se trata, sobre todo, del sector financiero que se asocia formalmente a las empresas líderes. Por otra parte, también surgen algunas ONG que refuerzan los aspectos productivos y organizativos de los agricultores familiares.

Diagrama IV.2  
A. Esquema original de la cadena del sésamo



Diagrama IV.2 (conclusión)

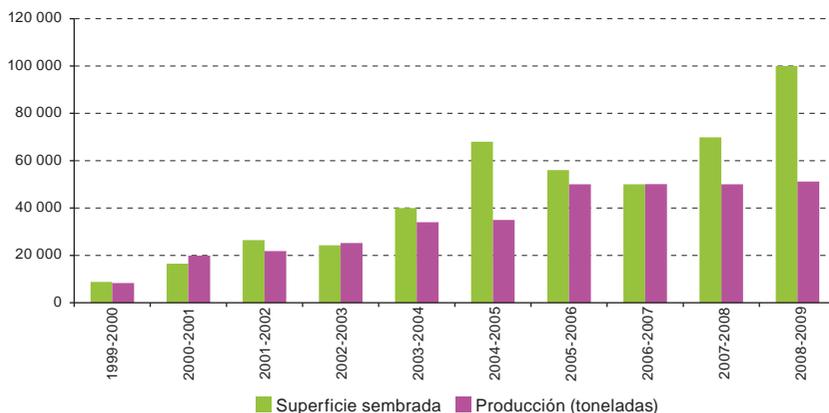
B. Nuevo esquema de la cadena del sésamo



Fuente: Elaboración propia.

Al cabo de varios años de experimentación se consiguió no solo seleccionar las variedades más apropiadas, sino, sobre todo, incorporar a los agricultores familiares al circuito productivo. La expansión y difusión del cultivo se realizan en la década de 2000, paralelamente al retroceso sostenido del modelo algodonero, principal rubro de la economía campesina hasta entonces.

Gráfico IV.1  
Evolución de la superficie sembrada y producción de sésamo entre 1999 y 2009



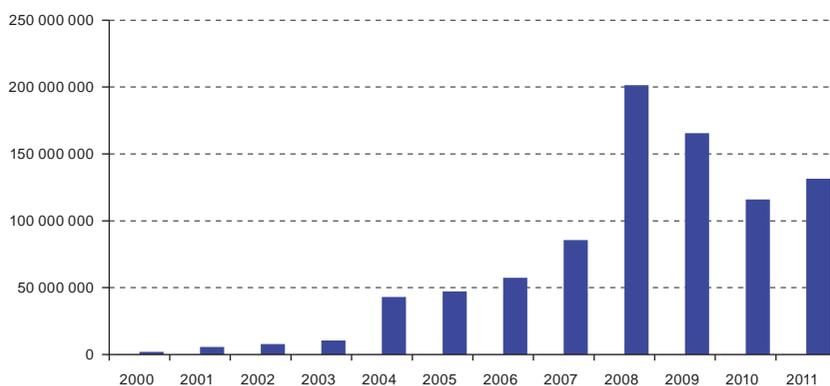
Fuente: Paraguay Vende, *Sésamo, innovación en agronegocios*, Asunción, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), 2009.

En 2000, poco menos de 10.000 hectáreas se destinaban al cultivo de este rubro, mientras que en 2006 se destinaban poco más de 50.000 hectáreas; en esa fecha se estabiliza la superficie sembrada. El incremento de familias dedicadas a este rubro fue proporcional a la expansión de la superficie, y se estima que hoy día son más de 50.000 las familias productoras, con una población total de unas 200.000 personas. En promedio, estos agricultores familiares destinan entre una y dos hectáreas al cultivo del sésamo.

La producción ha conocido algunos sobresaltos, provocados mayormente por las condiciones climáticas y la fertilidad de los suelos. El cultivo de sésamo y, sobre todo, la superficie sembrada, se deciden en función de los precios pagados en la temporada agrícola anterior; de ahí que la relación entre superficie cultivada y precios pagados sea vital para comprender el funcionamiento productivo. En este sentido, el mercado mundial es muy sensible, y genera incrementos y reducciones de precios entre una cosecha y otra.

A resultas del incremento de la producción, pero, sobre todo, del aumento del precio de venta, las exportaciones de sésamo han experimentado un crecimiento muy pronunciado entre 2003 y 2004. El momento de máximo crecimiento de las exportaciones tuvo lugar en 2008, cuando alcanzaron los 100 millones de dólares debido a un aumento desacomodado del precio internacional provocado por la baja producción de China, la India y Etiopía.

Gráfico IV.2  
Exportaciones de sésamo entre 2000 y 2011  
(En dólares)

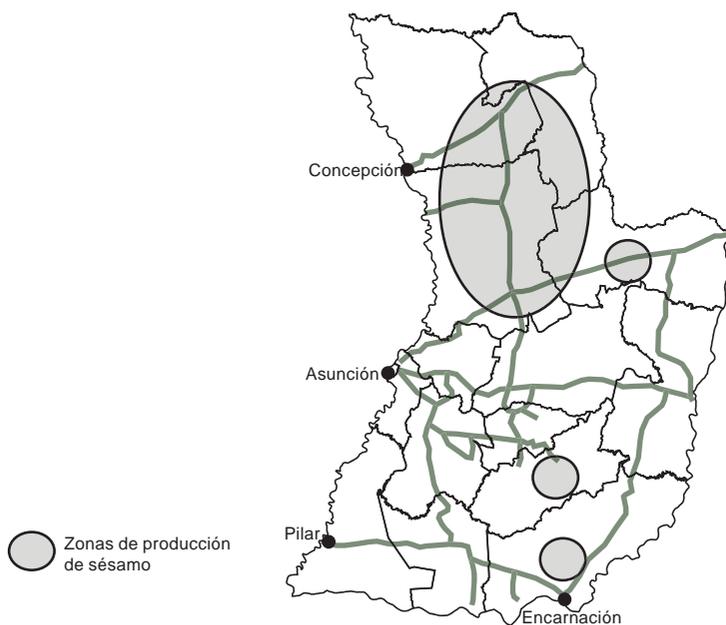


Fuente: Banco Central del Paraguay y Tinwor, 2012.

El impacto económico del sésamo fue muy alto en las comunidades campesinas de San Pedro y Concepción principalmente, debido a la instalación de un sistema productivo y comercial con innovaciones estructurales. En la última década, los ingresos de los agricultores familiares han sido muy altos y con una clara tendencia al alza, y han permitido una mejora sustancial de las condiciones de vida. No obstante, esta mejora aún no basta para generar arraigo rural o niveles deseables de desarrollo integral, si bien se aprecia una clara modificación del escenario socioeconómico local, que ha pasado de ser un ambiente poco dinámico y, por ende, con menores ingresos, a otro muy dinámico, complejo y con otra velocidad, que proporciona mayores ingresos a los agricultores familiares.

El sistema productivo del sésamo tiene pocos vínculos con instituciones públicas; entre ellos cabe mencionar algunas actividades conjuntas con el Ministerio de Agricultura y Ganadería en las que el apoyo al sistema productivo es básicamente político. Por su parte, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas – (SENAVE) se encarga de los controles de las semillas, aunque el margen de influencia de estas instituciones puede considerarse un apoyo más institucional que práctico.

Mapa IV.2  
La cadena del sésamo



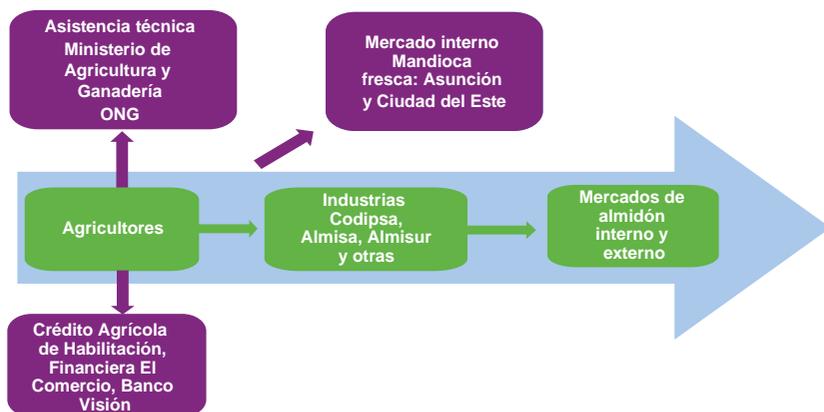
Fuente: Elaboración propia.

Las iniciativas de articulación entre diferentes actores que han tenido mayor impacto han sido las de la cooperación internacional, sobre todo, la japonesa y la norteamericana. La primera se ha vinculado con la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción para trabajos de investigación encaminados a mejorar la calidad de la producción, mientras que la segunda se vincula a las empresas acopiadoras, con miras a optimizar sus procesos productivos y, a la vez, mejorar las condiciones de producción de los agricultores familiares.

### 3. La cadena productiva de la mandioca-almidón

La mandioca es uno de los rubros tradicionales del Paraguay, ya que, debido a la rusticidad de su producción así como a su tolerancia a suelos degradados y a períodos de sequía, constituye la base de la alimentación de los agricultores familiares. El cultivo de mandioca es de ciclo largo, de al menos 10 meses, y la cosecha puede ser retardada, lo que da a los agricultores familiares un margen de maniobra más amplio en lo que respecta a su uso. En caso de no contar con mercados o no tener necesidad de cosechar, la cosecha se pospone sin que se produzcan modificaciones relevantes en la calidad del producto.

Diagrama IV.3  
La cadena productiva de la mandioca-almidón



Fuente: Elaboración propia.

La cadena productiva tradicional de la mandioca se inicia con el cultivo de mandioca por parte de los agricultores familiares; luego, y según las oportunidades disponibles, la producción se consume en la finca o se vende a los intermediarios que se ocupan de la comercialización final en los dos centros urbanos más importantes: Asunción y Ciudad del Este. El nuevo esquema de la cadena productiva de la mandioca, que hasta hace una década consistía solo en la venta de productos frescos, incluye ahora a las industrias almidoneras y, dado el dinamismo que estas generan, a otras empresas del sector financiero que facilitan créditos para la producción.

El cultivo de mandioca no se concentra en zonas específicas; antes bien, se lo encuentra en casi todas las regiones del país, lo que da lugar a una amplia diversidad geográfica para que las empresas industrializadoras puedan instalarse. Sin embargo, los agricultores familiares parecen agruparse sobre todo en los departamentos de Caaguazú y San Pedro.

Las empresas que elaboran almidón a partir de mandioca compran la materia prima a los agricultores que cultivan en los alrededores de las fábricas, lo cual crea un sólido mecanismo de interdependencia entre las empresas y los agricultores. A fin de establecer relaciones de confianza más estrechas y asegurar la provisión de materia prima, algunas empresas pagan “premios” a los agricultores que cumplen los compromisos relativos al volumen que han de vender.

El cultivo de mandioca se caracteriza por exigir mucha mano obra, lo que permite utilizar la fuerza de trabajo familiar; en los períodos de mayor sobrecarga de trabajo —por ejemplo, durante la cosecha— es necesario incluso contratar mano de obra extrapredial. Según el Censo Agropecuario Nacional de 2008, más de 220.000 agricultores cultivan mandioca, y al menos el 15% de ellos forma parte de la cadena del almidón; el resto de los agricultores vende en fresco a los mercados urbanos o utiliza la mandioca para el consumo en la finca.

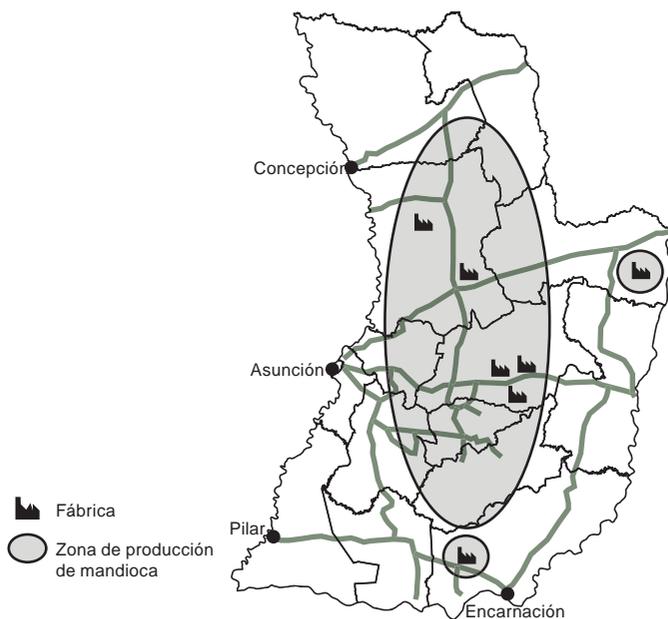
El crecimiento de las exportaciones de mandioca es muy pronunciado, y ha casi duplicado los valores de exportación en solo cinco años (de 6,9 millones de dólares en 2007 a 12,3 millones en 2010). La Compañía de Desarrollo y de Industrialización de Productos Primarios S.A. (CODIPSA) es la que más ha crecido, y en los últimos tres años se ha posicionado como líder en el país.

Cuadro IV.1  
Evolución de las exportaciones de almidón  
de las principales empresas  
(En dólares)

Exportador	2007	2008	2009	2010	Ene-Ago 2011
CODIPSA	998 459	2 196 070	1 451 020	5 486 426	6 510 885
ALMIDONES SA (ALMISA)	2 018 195	2 351 179	774 647	2 954 155	1 845 320
FECULARIA SALTO PILAO SA	3 660 000	1 870 000	551 850	1 716 550	1 513 000
ALMISUR SOCIEDAD ANONIMA	-	-	336 974	1 885 290	1 126 884
FH S.A.	-	-	-	20 000	30 400
DYENA PARAGUAY S. R. L.	48 095	39 600	21 140	-	-
FECULAS PARAGUAYAS S.A. (FEPASA)	202 512	902 016	74 844	203 695	-
LAURO RAATZ SA	4 008	3 999	10 268	13 307	-
INDEGA SA	4 776	1 271	349	-	6 341
Total	6 936 045	7 364 135	3 221 092	12 279 423	11 032 830

Fuente: Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), "Perspectiva de la industria textil y confeccionistas en el Paraguay", Asunción, Ministerio de Industria y Comercio (MIC), 2011.

Mapa IV.3  
La cadena de la mandioca-almidón



Fuente: Elaboración propia.

Forman también parte del clúster de la mandioca otros actores no menos importantes. Las entidades financieras conceden créditos a los productores, facilitando e intensificando así la producción. El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el sistema estatal de crédito, también contribuyó a aumentar los aportes del sector financiero al cultivo de la mandioca.

#### 4. La cadena algodón–textil–confecciones

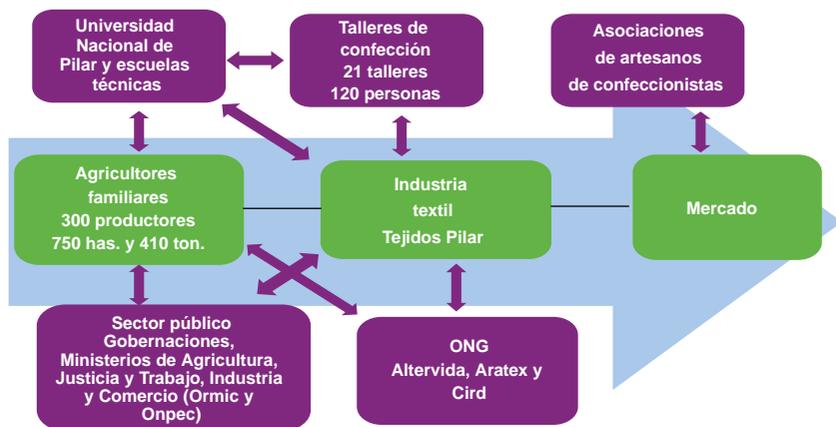
La evolución de la cadena productiva se sustenta en la empresa Manufactura Textil de Pilar S.A., situada en el departamento de Ñeembucú, en la Región Oriental, y más conocida como “Manufacturas Pilar”, fundada en 1930 para dedicarse a la producción textil.

La empresa fue incorporando gradualmente a su cadena productiva otros eslabones, como la hilandería, la tejeduría, la tintorería, el estampado, el acabado o terminado de las telas, y las confecciones. Manufactura de Pilar es una empresa de integración vertical que abarca desde el desmote de algodón hasta la comercialización de los tejidos, las prendas de vestir y la ropa de hogar Sin embargo, ha tercerizado las confecciones.

La empresa obtiene parte del algodón de los agricultores familiares, cuyos miembros están agrupados en comités y establecidos en el departamento de Ñeembucú. Algunos de ellos se dedican a la producción de semillas de algodón con la denominación cooperadores demilleristas, y, dada la importancia de su actividad, mantienen una relación contractual directa con la empresa. Existen también proveedores de algodón establecidos en otras regiones del país. Además, Manufactura de Pilar cuenta con un centro de acopio en el departamento de Misiones.

Si bien la proximidad de los pequeños productores de algodón a la fábrica otorga a la empresa una ventaja competitiva, las diferentes capacidades productivas de aquellos, afectados muchas veces por factores exógenos (clima, plagas, entre otros), pueden tener un efecto negativo en la competitividad de la empresa a nivel nacional e internacional, ya que esta no puede asegurar que contará con los insumos (algodón en rama) que requiera en el momento oportuno, en las cantidades y con la calidad y homogeneidad necesarias; en casos así, puede no ajustarse rápidamente a las fluctuaciones de la demanda, situación que la obliga a buscar diferentes proveedores distribuidos a lo largo del territorio paraguayo.

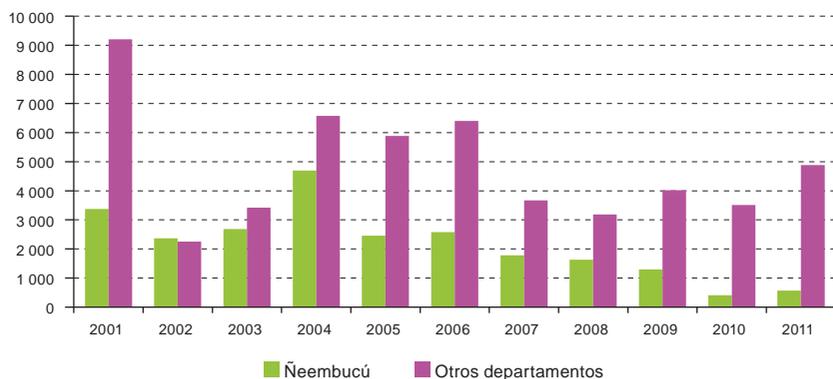
Diagrama IV.4  
La cadena productiva algodón–textil–confecciones



Fuente: Elaboración propia.

En 2001, la producción de algodón utilizado por Manufacturas Pilar fue de 12.581 toneladas, de las que el 27% (3.377 toneladas) se obtuvo del cultivo de los agricultores familiares del departamento de Ñeembucú, mientras que el 73% provino de otros departamentos del país. En 2011, la producción utilizada por la empresa disminuyó a 5.468 toneladas, de las que un 10% (568 toneladas) procedió de Ñeembucú, mientras que el 90% restante (4.900 toneladas) era originario de otros departamentos del país.

Gráfico IV.3  
Producción de algodón  
(En toneladas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Manufactura de Pilar, 2012.

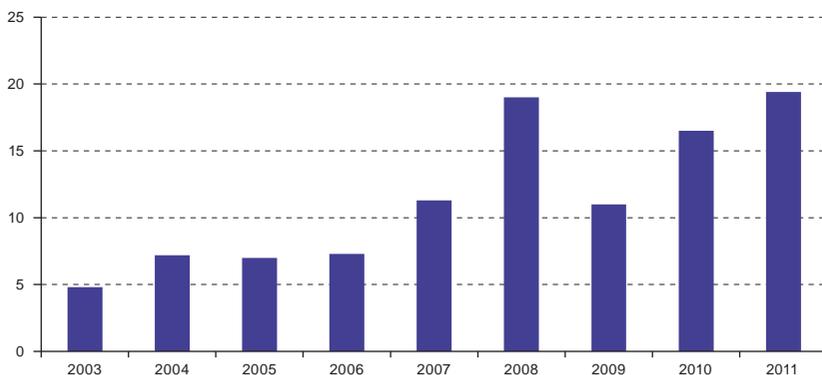
Para la actividad de desmote del algodón, la empresa cuenta con una desmotadora con gran capacidad de producción de fibras de algodón. Según sus necesidades, también compra la fibra de algodón a otras empresas desmotadoras (Brasil y Estados Unidos). Luego se procede a la transformación de las fibras de algodón en hilo. Del total de la producción de hilo, aproximadamente entre el 95% y el 98% se convierte en tejidos que se utilizan para la elaboración de telas de algodón.

A partir de 2003, Manufacturas Pilar incorpora a su cadena productiva los talleres de confección tercerizados, situados cerca de la planta industrial. En 2011, ocho talleres de confección (71 confeccionistas) consiguieron producir 273.357 kits de prendas y accesorios para el hogar destinados al mercado externo, mientras que 12 talleres de confección (50 confeccionistas) produjeron 70.611 kits destinados al mercado nacional.

La evolución de las exportaciones de Manufacturas Pilar es un reflejo de la orientación de la industria hacia el mercado de exportaciones: aproximadamente el 50% de la producción se comercializa a nivel internacional.

Entre 2004 y 2007, las exportaciones totales de tejidos, prendas de vestir y ropa de hogar crecieron a una tasa media anual del 26,4%. Entre 2008 y 2011, las exportaciones se comportaron erráticamente. En 2009 se registró una caída importante del total exportado (-42,2%), si bien en 2010 la recuperación fue pronunciada.

Gráfico IV.4  
Exportaciones de tejidos, prendas de vestir y ropa de hogar  
(En millones de dólares)

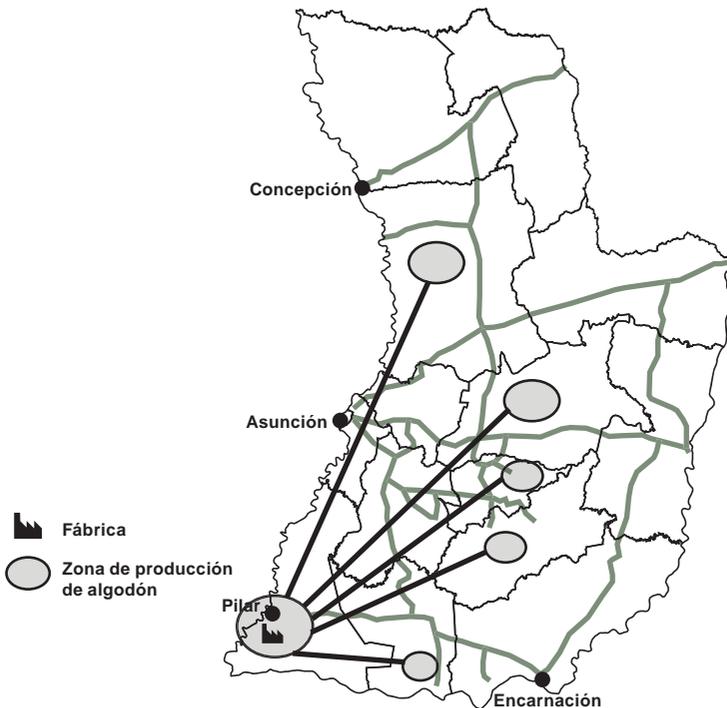


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Tinwor, 2012.

En 2003, el 64,8% de las exportaciones de tejidos, prendas de vestir y ropa de hogar de la empresa se concentraron en la Argentina, seguida por el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile, con una participación del 14,8%, el 6,8% y el 5,9%, respectivamente. Cabe recalcar que, ocho años más tarde, se observa un cambio en el ranking de los principales países de destino de estas exportaciones, ya que en 2011 el 60,4% de las ventas se concentró en el Brasil, seguido de la Argentina (30,4%), Chile (4,3%) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (2,4%).

Manufacturas Pilar ha formado con la Universidad Nacional de Pilar (UNP) una alianza estratégica que se concreta en un plan de inserción laboral para estudiantes, en investigaciones orientadas a mejorar los rendimientos de los cultivos y en prácticas ecológicas, y en un intento de desarrollar la carrera de diseño de moda en la Facultad de Ciencias Aplicadas.

Mapa IV.4  
La cadena del algodón–textil–confecciones



Fuente: Elaboración propia.

En el marco del clúster algodón-textil-confecciones, en apoyo a la Asociación de Artesanos de Ñeembucú y en alianza con la Facultad de Ciencias Contables Administrativas y Económicas de la UNP, se realizan cursos de capacitación en gestión de microempresas, ferias y desfiles de moda artesanal.

Mediante otra alianza estratégica entre la Facultad de Ciencias Agropecuarias y Desarrollo Rural de la UNP, las empresas Aratex Orgánica y Manufacturas Pilar y la organización no gubernamental (ONG) Alservida, se lleva adelante en el departamento de Ñeembucú, el Proyecto de Algodón Orgánico, en cuyo marco se transfieren las metodologías para el tratamiento orgánico del cultivo.

## 5. Jugos de frutas

La producción de cítricos, sobre todo de naranja, es tradicional del país, y constituyó un rubro de gran relevancia hasta la década de 1960, cuando se exportaba en su totalidad a la Argentina. Los problemas fitosanitarios y las crecientes exigencias de calidad provocaron una fuerte disminución de la producción de naranja y demás cítricos. A finales de la década de 1990, la empresa Frutika, que ya se dedicaba a las actividades agrícolas en el extremo norte del departamento de Itapúa, inició el proceso de producción de frutas para la industrialización y la venta minorista y también para la exportación de jugos concentrados destinados al mercado europeo, principalmente Alemania y los Países Bajos.

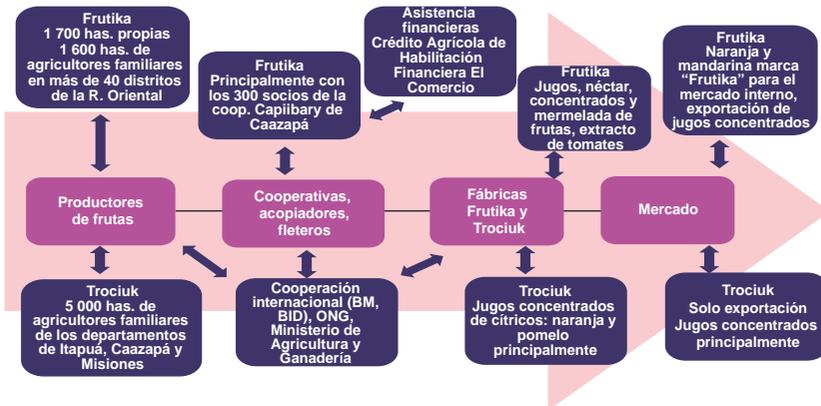
El funcionamiento de la empresa conoció una marcada transición en 2003, cuando los directivos se plantearon nuevos horizontes al ver que habían llegado al límite de su capacidad de producción industrial y de comercialización de fruta fresca en el mercado nacional, basadas casi exclusivamente en la naranja de producción propia. La empresa tomó entonces la decisión de incorporar a proveedores externos, principalmente de naranja, pero también de pomelo y mburucuyá. La zona elegida abarca algunos distritos del departamento de Caazapá, contiguo a Itapúa.

El otro actor en la industria de los jugos de frutas es la empresa Trociuk, referente nacional en la producción de soja, trigo y arroz. Esta empresa, ubicada en el sureste del departamento de Itapúa, puso en marcha en 2003 un sistema productivo cítrico que fue incorporando a agricultores de explotaciones familiares, ubicados como máximo a 80 kilómetros de

distancia de la base industrial. A diferencia de Frutika, Trociuk se orienta exclusivamente hacia la producción y exportación de jugos concentrados, especialmente a los Países Bajos, el Uruguay e Israel.

La producción campesina asociada a las empresas cuenta con la mediación de diferentes actores que refuerzan, sostienen, expanden y regulan los cultivos y las relaciones entre los que intervienen en la cadena productiva de jugos de frutas. Las empresas ofrecen insumos (plantines libre de virus), asistencia técnica y también logística. En los últimos años, organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ), así como programas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, han desarrollado programas de apoyo a la agricultura familiar campesina con los proveedores que integran la red de producción de Frutika y Trociuk.

Diagrama IV.5  
La cadena de producción de jugos de frutas



Fuente: Elaboración propia.

El trabajo con cooperativas ha sido otra modalidad utilizada por Frutika para acceder a más los agricultores familiares. Utilizando la infraestructura de las cooperativas, esta empresa realiza la negociación directa con los agricultores, quienes, con miras a conseguir las mejores condiciones para sus socios, organizan la producción que se venderá a la cooperativa. Este esquema ha sido muy exitoso y ha dado excelentes resultados en Caazapá.

Por su parte, la logística de entrega utilizada por Trociuk está a cargo del técnico de cada distrito o localidad, que administra la provisión de cupos de entrega de productos en los plazos fijados. En ese momento, el técnico contacta con la empresa de transporte (fletero), que pasa por cada finca a recoger la producción.

En 2011, Frutika produjo alrededor de 2.000 toneladas de jugos de frutas, mientras que Trociuk tuvo una producción media de 1.466 toneladas. Si bien Frutika produce jugos listos para el consumo, este producto representa menos del 10% de su producción, pues la empresa exporta sobre todo jugos concentrados.

La mano de obra directa empleada por la fábrica fue de 80 trabajadores en Frutika y de 65 en Trociuk. Ese mismo año 2010, Frutika trabajó con unos 4.000 pequeños proveedores, mientras que Trociuk lo hizo con unos 2.000.

Cuadro IV.2  
Producción de Frutika y Trociuk

	Producción anual de jugos (en toneladas)	Mano de obra	Número de productores
Frutika	2 000	80	4 000
Trociuk	1 466	65	2 000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas.

Las exportaciones de Frutika tuvieron un comportamiento poco regular entre 2003 y 2007, cuando registraron marcadas fluctuaciones antes de estabilizarse y experimentar un fuerte crecimiento en 2011.

Trociuk creció con fuerza en sus primeros tres años de exportaciones, pasando de poco más de 50.000 dólares a más de 2.300.000, un aumento que fue el resultado de un sistema de producción planificado y orientado exclusivamente a la exportación.

El cambio que se ha producido en las estructuras económicas es un hecho que puede percibirse en el modo de relación entre productor familiar y empresa. En años anteriores, la producción de frutas como el pomelo, la naranja y el mburucuyá no se consideraba un negocio rentable en varias regiones. Tradicionalmente, la producción de estos frutos (sobre todo, la naranja y el pomelo) se concentraba en la región norte del país (San Pedro

y Concepción), donde crecían de forma natural. Una parte importante de la producción se orientaba al mercado de frutas frescas. La mayor parte del proceso comercial lo hacían los acopiadores, que compraban la producción a precios irrisorios, si bien es cierto que organizaban la cosecha, el transporte y la comercialización del producto.

Cuadro IV.3  
Evolución de las exportaciones de Frutika y Trociuk  
(En dólares FOB)

Año	Frutika	Trociuk	Total
2003	1 479 649	0	1 479 649
2004	743 650	0	743 650
2005	696 015	0	696 015
2006	1 353 902	0	1 353 902
2007	734 748	0	734 748
2008	1 855 530	0	1 855 530
2009	1 807 830	52 416	1 860 246
2010	1 757 866	390 364	2 148 230
2011	3 802 060	2 306 883	6 108 943

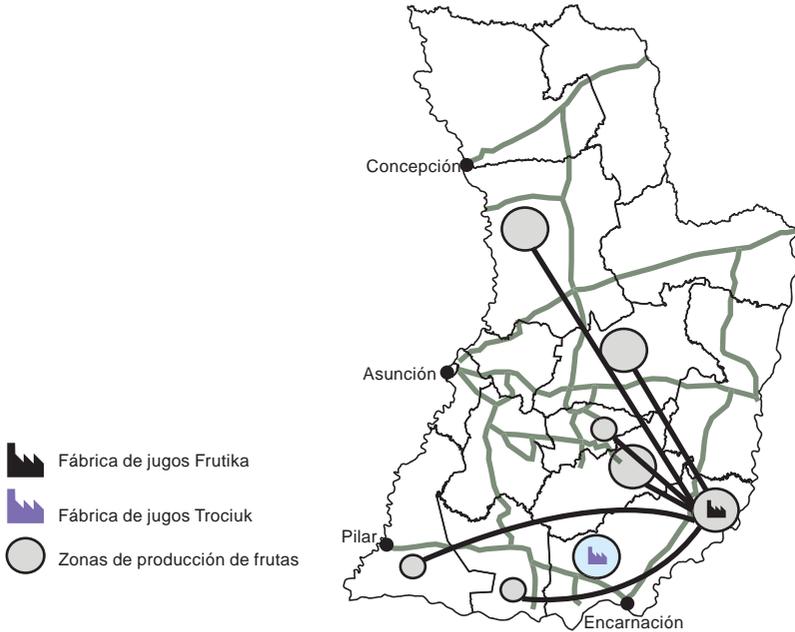
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Tinwor, 2012.

Gracias a esa articulación en la cadena productiva de los jugos, los agricultores familiares de las explotaciones familiares comenzaron a entender cómo funcionaba el negocio, y desde entonces han aplicado las técnicas necesarias para lograr una mayor productividad de los árboles frutales, incluidos los sistemas de calidad como las buenas prácticas agrícolas. El sistema de asociación también ha mejorado, lo que ha permitido conseguir varios avances en la organización y coordinación de las diferentes etapas del proceso productivo, sobre todo, la cosecha, el acopio y el transporte de los productos.

La introducción de frutas como el mburucuyá, con poca tradición comercial, es otro indicador del cambio en los parámetros culturales de los agricultores familiares. La producción de esta fruta es clave para el desarrollo de los demás productos, ya que su ciclo de maduración y disponibilidad para la venta es de solo un año, mientras que el ciclo del pomelo y naranja es de tres; estas frutas alcanzan su nivel máximo de

productividad a los siete años, por lo que, con este sistema productivo, el agricultor puede diversificar fácilmente la producción.

Mapa IV.5  
La cadena de los jugos de frutas



Fuente: Elaboración propia.

De lo expuesto hasta aquí puede inferirse que el efecto en los agricultores familiares de las explotaciones familiares que abastecen a las empresas analizadas ha sido pronunciado y beneficioso para todo el sistema de proveedores: agricultores familiares y fleteros.

Tanto Trociuk como Frutika tienen relaciones con las municipalidades de las localidades donde se encuentran los proveedores, ya que, para iniciar la relación comercial, las organizaciones deben estar reconocidas por las autoridades municipales correspondientes. En cuanto al sector financiero, destaca la mejora del sistema del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). En los últimos años, entidades privadas como bancos, financieras y cooperativas han concedido créditos a los productores que trabajan con Frutika.

## 6. La cadena de producción sucroalcoholera

El cultivo de caña de azúcar se remonta al período colonial, y se destina sobre todo a la producción de aguardiente, desvinculada de la industria azucarera. A fines del siglo XIX se inició la producción sistemática de azúcar con la instalación de algunas industrias, pero no fue hasta las primeras décadas del siglo XX cuando la producción se aceleró con la emergencia de una nueva zona productiva, a saber, el departamento de Guaira.

A mediados de la década de 1990, con la conquista de mercados orgánicos, tuvo lugar en la industria azucarera una gran innovación que convirtió el cultivo de caña de azúcar convencional en una actividad menos atractiva pero de igual peso en la industria nacional. El contrabando de azúcar del Brasil, donde la producción es subsidiada, constituyó una gran barrera para la introducción de innovaciones en la industria e impactó negativamente en los precios de la materia prima.

A comienzos de la década de 2000, y como resultado de las influencias mundiales en el ámbito de los biocombustibles y, sobre todo, de la política brasileña de producción de etanol, se instalaron las primeras unidades productoras de alcohol carburante, y también se llevó a cabo la reconversión de fábricas de azúcar y de alcohol para el consumo (aguardiente) en plantas destinadas a la producción de dicho alcohol.

La diversificación de los usos de la caña de azúcar se tradujo en la ampliación de la superficie cultivada en las zonas tradicionales, los departamentos de Guairá y Central, y en la aparición de nuevas zonas productivas, una contigua a la tradicional, los departamentos de Paraguarí, Caazapá y Caaguazú, y otra en la frontera con el Brasil, el departamento de Canindeyú. Así, se aprecia que entre 1991 y 2008 la producción aumentó en un 80,3% y la superficie cultivada en un 46,4%. Con mayor desagregación se presenta la siguiente serie histórica, que explicita los importantes cambios positivos incrementales en la producción de caña de azúcar.

Actualmente hay en el país más de 20.000 cultivadores de caña de azúcar, con una superficie sembrada de poco más de 80.000 hectáreas y una producción de 5 millones de toneladas. La principal dificultad para la competitividad de este rubro es la escasa productividad, ya que por término medio se obtienen 50 toneladas por hectárea, una cantidad muy inferior a las 80 toneladas por hectárea que se producen en otros países de la región.

Cuadro IV.4  
Producción de caña de azúcar – Primer eslabón  
de la cadena productiva

Años	Superficie (ha)	Rendimiento (ton/ha)	Producción (ton)
1988/89	56 800	50,5	2 868 700
.....	.....	.....	.....
2001/2002	52 399	56,8	2 976 290
2002/2003	62 255	52,4	3 260 475
2003/2004	69 942	52,0	3 637 000
2004/2005	74 000	40,8	3 020 000
2005/2006	75 000	42,7	3 200 000
2006/2007	82 000	50,0	4 100 000
2007/2008	81 830	62,1	5 079 612
2008/2009	105 000	48,0	5 040 000
2009/2010	105 000	49,9	5 241 600

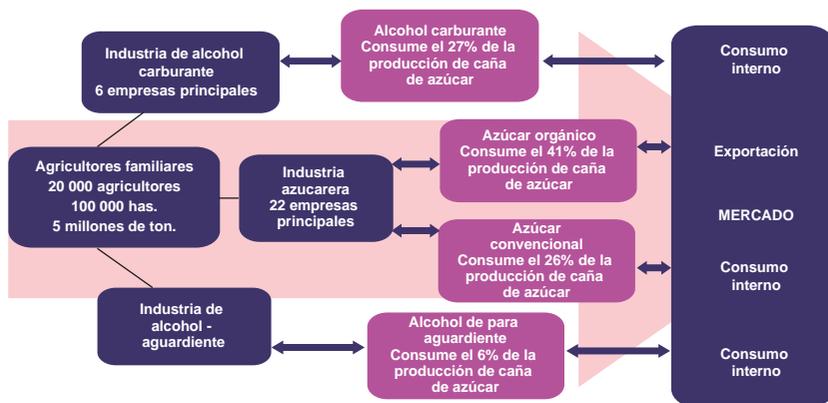
Fuente: Dirección de Censo y Estadísticas Agrarias (DCEA), Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay.

Los agricultores familiares cultivan la caña de azúcar se cultiva de forma manual, y la cosecha moviliza a una gran cantidad de mano de obra. Este rubro es uno de los que más mano de obra requiere, de ahí que tenga una gran relevancia en las diferentes regiones. La producción de los agricultores familiares se vende a las industrias de las proximidades. Por motivos relacionados con el costo del transporte de la materia prima, una industria influye en un radio de 50-80 kilómetros.

Algunas industrias azucareras y alcoholeras han modificado este patrón productivo y han incursionado en la producción en sus propias parcelas, pero con cultivos mecanizados, generando así mayores volúmenes de producción y dejando de depender de los agricultores, que las presionan para obtener mejores precios. Aproximadamente el 27% de la superficie cultivada de caña de azúcar pertenece a las industrias azucareras, y el 72% de la producción procede de los agricultores familiares.

La producción industrial se orienta a distintos mercados. La producción de azúcar orgánico se destina casi exclusivamente al mercado externo, mientras que la convencional se destina al interno. En cuanto a la producción de etanol, se comercializa en el mercado interno dada su condición de materia prima para la preparación de combustibles de vehículos automotores. Finalmente, el alcohol para consumo humano se orienta al mercado interno.

Diagrama IV.6  
La cadena de producción sucroalcoholera



Fuente: Elaboración propia.

La industrialización del azúcar presenta un crecimiento sostenido en los últimos años, afectado solo por las condiciones climáticas, y con una gradual especialización en el azúcar orgánico, que asegura mayores ingresos a los agricultores e industriales.

La producción de azúcar, tanto convencional como orgánico, la lideran importantes empresas ya consolidadas. No obstante, se constata, como fenómeno emergente, la irrupción en el escenario industrial de cooperativas de agricultores que hasta hace muy poco solo producían caña de azúcar. Con un mejor conocimiento del sistema productivo y comercial, las cooperativas deciden entrar en liza como fabricantes de azúcar y asegurarse una porción más importante de los ingresos mediante la instalación de nuevas unidades agroindustriales.

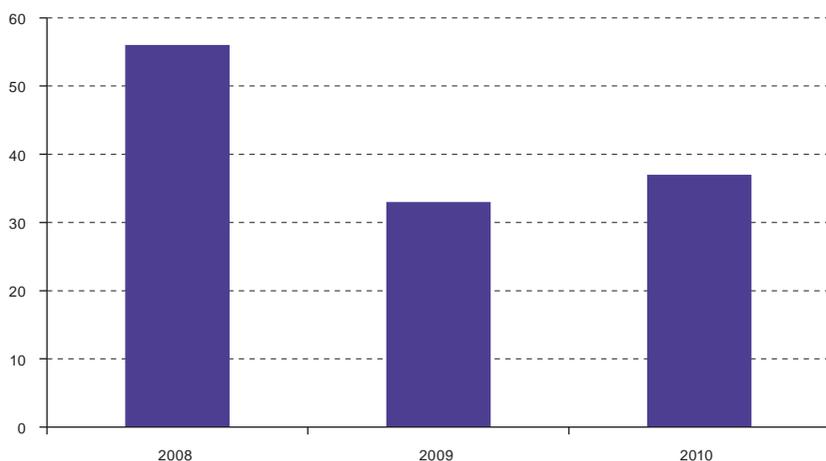
Cuadro IV.5  
Producción de azúcar convencional y azúcar orgánico  
entre 2001 y 2008

	2004		2005		2006		2007		2008	
	Ton.	En porcentajes								
Convencional	70 410	58	70 199	56	73 947	56	81 560	46	67 441	39
Orgánico	50 724	42	54 266	44	58 303	44	96 101	54	106 598	61
Total	121 134	100	124 465	100	132 250	100	177 661	100	174 039	100

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio del Paraguay, 2009.

La exportación de azúcar generó siempre ingresos relativamente bajos para el país, con un fuerte descenso entre 2008 y 2009; el repunte se inició en 2010. Con todo, sus niveles no dejan de ser importantes si se tiene en cuenta que una gran parte de la producción se comercializa en el mercado interno.

Gráfico IV.5  
Exportaciones de azúcar  
(En millones de dólares)

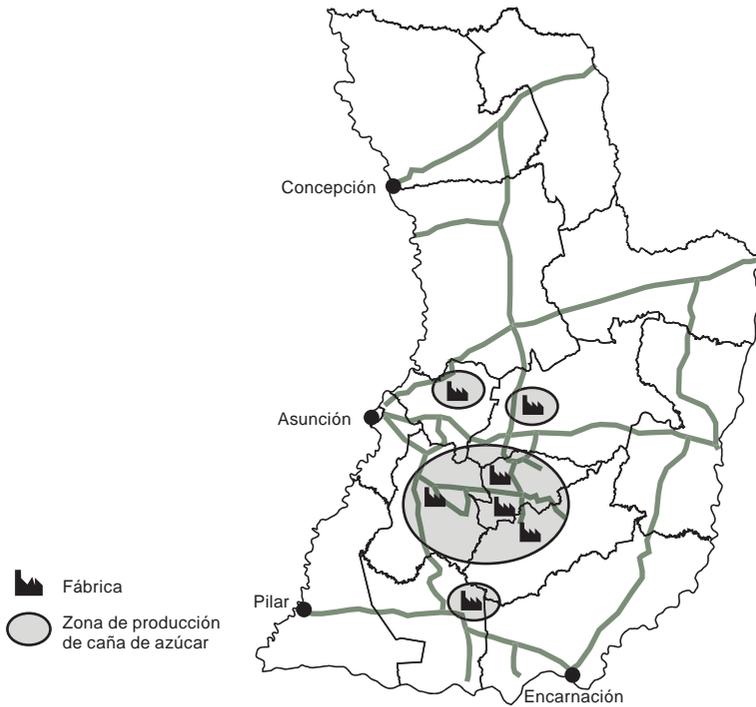


Fuente: Ministerio de Industria y Comercio del Paraguay, 2009.

La cadena sucroalcoholera se ubica en zonas tradicionalmente productivas y con culturas específicas del rubro. Dadas las escasas posibilidades que tienen los agricultores familiares de mejorar las condiciones productivas y, concretamente, la productividad, la llegada de nuevas empresas conlleva un aumento de la capacidad productiva, con fuerte impacto en las zonas de influencia de las industrias.

Son muy pocas las instituciones públicas que intervienen en la cadena. El Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Crédito Agrícola de Habilidadación son las únicas instituciones de apoyo al campo presentes en las diferentes regiones. El Programa Nacional de la Caña de Azúcar es el instrumento político que impulsa el desarrollo de la cadena, si bien todavía con escasa aplicación práctica. Al igual que en otras cadenas, el dinamismo lo inyectan casi exclusivamente las iniciativas privadas.

Mapa IV.6  
La cadena sucroalcoholera



Fuente: Elaboración propia.

## 7. La cadena de lácteos

La industrialización de los lácteos surge en la década de 1960 con la producción de leche pasteurizada y sus derivados. Entre las décadas de 1980 y 1990 se observa un marcado crecimiento de la industria, impulsada principalmente por la producción de la leche larga vida (UHT).

A lo largo de la historia de esta industria fueron instalándose las cooperativas menonitas, productoras y comercializadoras de lácteos, y empresas privadas, y en algunas de ellas la producción de lácteos es el único y principal rubro que dinamiza sus economías.

A finales de 2010 había un total de 49 empresas productoras y comercializadoras de lácteos. También coexisten un gran número de pequeñas empresas de carácter familiar dedicadas a la fabricación de helados, yogures, quesos, dulce de leche, entre otros productos, con un

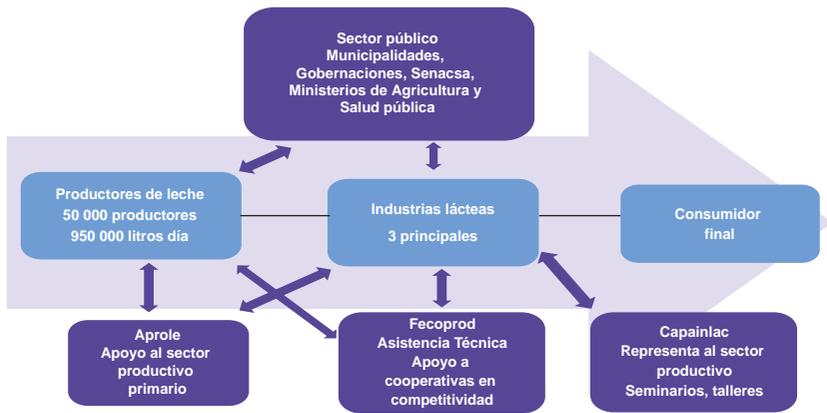
reducido peso económico; la mayor parte de la producción de lácteos del país está en manos de grandes y medianas empresas.

Por regla general, las cooperativas y las empresas de capital privado realizan inversiones constantes para mejorar el control de calidad de los procesos de elaboración de los productos y para la obtención y el mantenimiento de las certificaciones de calidad a nivel internacional.

La producción de lácteos se orienta principalmente al mercado local, cuya demanda determina la permanencia y la rentabilidad de las empresas en la cadena productiva.

Esta actividad industrial permite incluir a productores de leche cruda como proveedores de las cooperativas y las empresas privadas; así se consigue una comercialización segura a través de la industria láctea existente, posibilitando que dichos productores cuenten con ingresos seguros derivados de la venta de la leche. De este modo se ha fomentado un mayor arraigo de los productores y mayor seguridad para sortear los vaivenes de la economía nacional.

Diagrama IV.7  
La cadena productiva de lácteos



Fuente: Elaboración propia.

Las características de los productores primarios, a quienes se los puede agrupar en pequeños, medianos y grandes- difieren según su capacidad productiva. Dentro de una misma zona es posible encontrar sistemas de producción de leche cruda que cuentan con la tecnología más avanzada, el mejor desarrollo genético y complejos sistemas de cómputo,

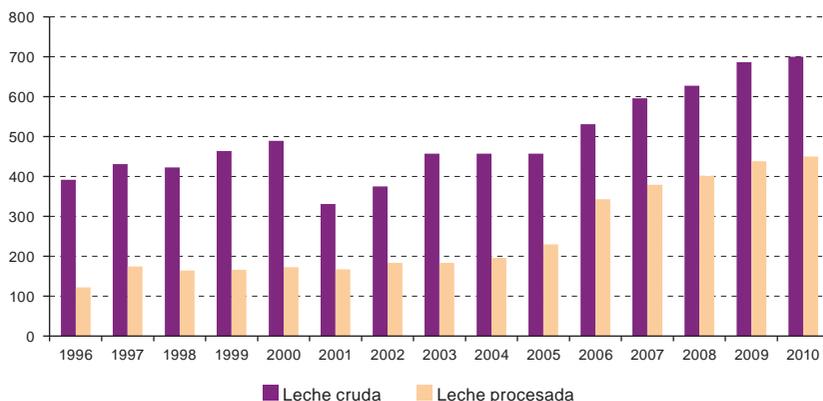
y que coexisten con unidades de producción familiares que se caracterizan por un desarrollo tecnológico desigual.

Las cooperativas brindan una importante asistencia técnica a los pequeños productores. Por lo general, los grandes productores cuentan con sus propios veterinarios, que les brindan asistencia técnica permanente.

Entre 1996 y 2010, el sector lácteo experimentó una fuerte expansión. La producción primaria pasó de 391,7 millones de litros de leche cruda en 1996 a 700 millones de litros en 2010, es decir, un incremento del 78% en 14 años y un crecimiento medio anual del 5%. Este dinamismo de la producción primaria se verificó a partir del crecimiento de las explotaciones y la mejora técnica de productos y procesos: mejoramiento genético, mejora de las instalaciones del tambo, mejora del sistema de alimentación e intensificación de los recursos forrajeros.

Por otro lado, se observa un incremento de la producción de leche procesada, que pasó de 122,0 millones de litros en 1996 a 450,0 millones de litros en 2010, es decir, un aumento del 268% con un crecimiento medio anual del 10%.

Gráfico IV.6  
Producción de leche cruda y leche procesada  
(En millones de litros)



Fuente: Cámara Paraguaya de Industriales Lácteos (CAPAINLAC), 2012.

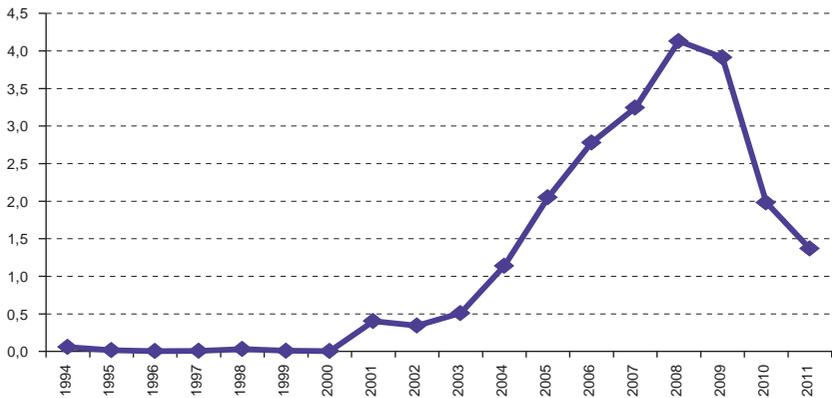
En 2010 se estimaba en siete el número de empresas líderes en la producción de leche procesada (Lácteos Los Colonos, Lácteos Lactolanda, COOP, La Pradera, Lácteos Doña Ángela, Lácteos Trébol y Parmalat), que

suman aproximadamente el 51% de la recepción de leche cruda del país, equivalente a 360 millones de litros. Los mayores acopiadores fueron la Cooperativa La Holanda Ltda (36%) y la Cooperativa Chortitzer Komitee (33%), que en conjunto sumaron el 69%. Les siguen la Cooperativa Colonias Unidas con el 8%, COOP con el 7%, Parmalat con el 6%, La Pradera con el 5%, y Doña Ángela, con el 5%. Esta estructura se ha mantenido estable a lo largo de los últimos años.

Otras empresas acopiaron el 13% del total de leche cruda producida en el país, equivalente a 90 millones de litros. El restante 36% de la producción de leche cruda (250 millones de litros) abastecieron el circuito informal.

Si bien la cadena de lácteos aspira a ingresar en el mercado internacional, hoy día el mercado interno sigue siendo el principal destino del sector lácteo. Si se considera el período 1996-2002, se observa que las exportaciones de productos lácteos se comportaron de forma errática. A partir de 2003 y hasta 2008 tuvo lugar un crecimiento medio anual del 55,2% del total exportado, situación que se revierte a partir de 2009 hasta la actualidad.

Gráfico IV.7  
Exportaciones de productos lácteos  
(En millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Paraguay, 2012.

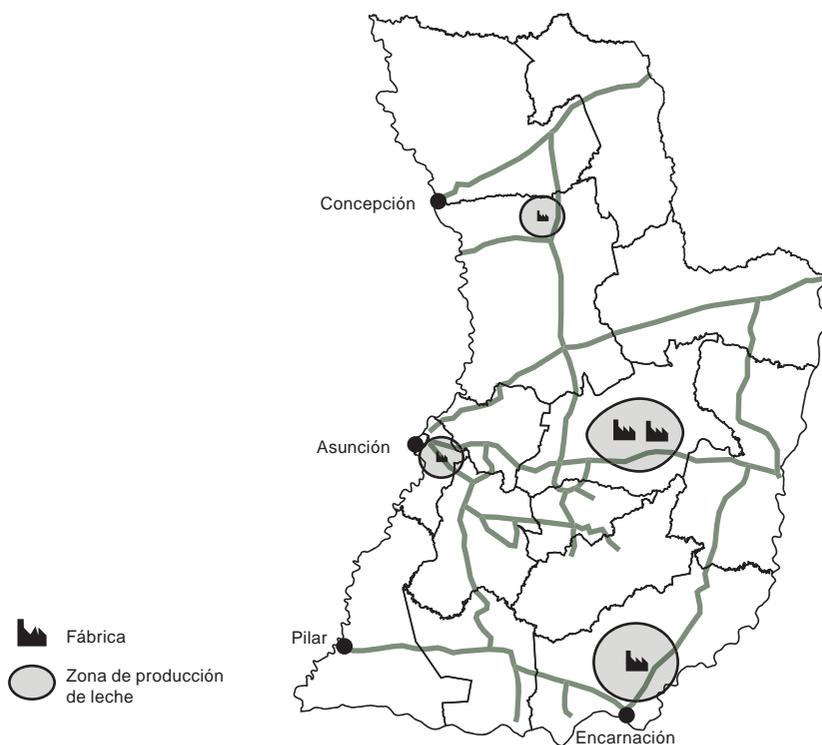
En 1996, el principal destino de las exportaciones paraguayas era el Brasil, país que consumía el 100% de dichas exportaciones. En la actualidad, las exportaciones se han desplazado del Brasil hacia Bolivia (Estado

Plurinacional de ). Las exportaciones de lácteos se encuentran concentradas en pocos países, pocos productos y pocas empresas.

Un rasgo destacable de la producción de lácteos es el fuerte sentido cooperativista y de organización que identifica al sector, y que se expresa sobre todo en las fases de producción de forrajes y alimentos balanceados, así como en la comercialización e industrialización de la leche cruda.

En la industria láctea participan también los proveedores de insumos y servicios, los organismos públicos, las organizaciones privadas y los organismos internacionales, que contribuyen a asegurar la operatividad de la cadena productiva, sobre todo para brindar asistencia técnica, capacitación y provisión de infraestructura e insumos.

Mapa IV.7  
La cadena de lácteos en la Región Oriental



Fuente: Elaboración propia.

Entre esos actores se encuentran la Cámara Paraguaya de Industriales Lácteos (CAPAINLAC), la Asociación de Productores de Leche y Criadores de Razas Lecheras del Paraguay (APROLE), la Federación de Cooperativas de Producción Ltda. (FECOPROD), las gobernaciones departamentales, las municipalidades, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y su mesa láctea, el Ministerio de Educación y Cultura, y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

El gobierno cuenta con un Plan Nacional para el Desarrollo Sostenible de la Cadena Láctea, que incluye puntos relacionados con la organización de los pequeños productores de leche cruda, con la asistencia técnica, la competitividad de la cadena, la financiación, la sanidad animal, la información sectorial, la institucionalidad y el marco jurídico que regula el sector.

## C. Conclusiones

La propuesta del EDEP influyó de modo significativo en los sistemas productivos, en la conformación y la consolidación de encadenamientos productivos y en el desarrollo de las diferentes instituciones públicas y privadas. El EDEP constituyó una innovación mayor en la medida en que introdujo un nuevo paradigma o modelo sistémico e integral de desarrollo económico, rompiendo la tradición de otras iniciativas anteriores que se caracterizaban por ser sectoriales y presentar como factor de crecimiento solo la agricultura, pero desvinculada de otros procesos y sectores.

Más allá de la importancia de expandir la superficie de cultivos y de mejorar la productividad, el foco principal del EDEP fue el incremento del valor agregado de la producción agrícola mediante la industrialización, con un marco conceptual y pluriinstitucional más extendido e integral que los conocidos e implementados hasta entonces.

El impacto general del EDEP se visualiza en tres dimensiones:

### Introducción de nuevas ideas y conceptos

En el EDEP se propusieron varias innovaciones en las formas de analizar e intervenir en procesos de desarrollo económico, introduciendo (o ayudando a introducir) conceptos que a principios de la década de 2000 eran nuevos en el Paraguay; por ejemplo: i) la implementación de la idea

del modelo de clúster o cadena productiva; ii) el concepto de “corredores de exportación”; iii) la valoración de las infraestructuras de comunicación como factores de crecimiento económico, y iv) la articulación público-privada como herramienta para mejorar la competitividad.

### Creación de un nuevo clima de negocios

Un factor de gran relevancia del EDEP, más allá de los aspectos técnicos y conceptuales, es la elaboración de un discurso positivo movilizándolo una imagen de desarrollo posible que mostró el camino para superar el difícil momento histórico que atravesaba el país.

### Creación de nuevas instituciones

Aunque este fenómeno responde a diferentes causas, durante la década de 2000 pudieron desarrollarse nuevas instituciones que han incidido en el desarrollo económico de los últimos años. Las principales innovaciones fueron: la creación de la ONPEC (2002), del FOCOSEP, y de ocho mesas sectoriales de Rediex (2000–2010), entre otros. Más allá de la dinámica específica de cada una de estas instituciones, caracterizadas por fases de avances y retrocesos, este desarrollo institucional es un aporte positivo que sienta las bases para pasar a una nueva etapa de mayor consolidación institucional.

La revisión de la dinámica de cada uno de los clústers promovidos por el EDEP revela que en un período de 10 años tuvo lugar en todos ellos un proceso de complejización y consolidación. A partir de los datos recabados pueden observarse las siguientes tendencias generales: i) incremento de los niveles de producción de los diferentes procesos productivos agrícolas; ii) incremento del valor de las exportaciones de la mayoría de las cadenas, un hecho que indica que se progresa en lo relativo a condiciones de competitividad en el mercado mundial; iii) diversificación de las exportaciones (productos); iv) diversificación de mercados, con una transición desde el MERCOSUR al mercado mundial; v) incorporación progresiva de los agricultores familiares a las cadenas productivas, y vi) aparición de nuevos actores que empiezan a operar dentro de los clústers, tales como nuevas empresas agroindustriales, bancos y entidades financieras y asociaciones de productores.

Es importante destacar que existieron, además, otros factores que influyeron en el proceso y que contribuyeron al éxito de las iniciativas productivas vinculadas a las cadenas, y que incluso las determinaron. Entre ellos cabe mencionar:

a) El papel de las instituciones públicas

Las actividades desplegadas por las diversas instituciones públicas, sobre todo las relacionadas directamente con los sectores productivo e industrial, han divulgado, apoyado y fortalecido la aplicación de las políticas que fomentan la producción, la industrialización y la competitividad. Las instituciones han creado espacios de socialización, conocimiento y reconocimiento entre las empresas, esta vez fuera del espacio tradicional privado, vinculándose con las instancias públicas y, más que nada, asociadas a un programa de mayor amplitud y alcance.

b) La consolidación de la asociatividad privada

Las instituciones privadas han visto enriquecidas sus gestiones gracias al dinamismo económico generado por el crecimiento, la intensificación y la diversificación de la producción. En los últimos años han surgido diversas *cámaras* o asociaciones de empresas de un mismo rubro o sector. Así, varias cadenas productivas disponen de plataformas institucionales desde las que administran sus intereses: cooperando y compitiendo, pero representando además nuevas vías de interacción con las instituciones públicas. La creación y el fortalecimiento de las cámaras son un signo más de la fuerza productiva y la determinación de las empresas. Las principales cámaras vinculadas a las cadenas productivas son las siguientes: la Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo (CAPEXSE), la CAPAINLAC y el Centro Azucarero Paraguayo (CAP).

c) El comportamiento y los aprendizajes del sector privado

Las empresas líderes de las cadenas productivas poseen un conjunto de nuevos comportamientos, aprendizajes y actitudes que les permiten ser más competitivas y eficientes a la hora de liderar las cadenas productivas. Como ejemplos se pueden citar: i) la capacidad de afrontar períodos económicos críticos permitió el aprendizaje y la reinención interna, así como el desarrollo de iniciativas que les permitieran modificar el patrón

de funcionamiento empresarial (empresas de la cadena algodón-textil y mandioca-almidón); ii) la capacidad para ampliar la producción a partir de una comprensión profunda de la estructura de los mercados internacionales (Frutika); iii) la aparición del espíritu empresarial en las cooperativas, que, de proveedoras de materia prima a otras industrias se convierten ellas mismas en industrias (Cooperativas Manduvira y Coronel Oviedo); iv) la capacidad para innovar e incorporar rubros totalmente ajenos a las actividades de la empresa (Trociuk, Cooperativa Colonias Unidas), y v) la capacidad para emular a otras empresas y para adaptarse y diferenciarse geográficamente (Bioexport y Almisur).

#### d) Los factores estructurales

Entre los principales factores estructurales que facilitaron, aceleraron y motivaron el buen desempeño de varias cadenas productivas, cabe destacar: i) la estabilidad macroeconómica de los últimos años; ii) la estabilidad política sostenida y reforzada, y iii) la mejora, la diversificación y la expansión de la red vial y de la telefonía móvil.

### Recomendaciones de políticas

#### a) Impulsar una agenda transversal que mejore la competitividad global de la economía

Este tema se planteó en el documento inicial del EDEP, conceptualizado entonces bajo el título de temas transversales. Los temas que se abordaron en ese momento eran válidos para todos los sectores de la economía paraguaya y se centraron en seis ejes estratégicos:

- i) Recursos humanos
- ii) Financiamiento
- iii) Promoción de exportaciones
- iv) Sistemas de control de calidad
- v) Simplificación de procesos de exportación
- vi) Promoción de la inversión extranjera

Muchos de los temas planteados entonces siguen plenamente vigentes, y esto se ha reflejado en la emergencia de diversas agendas

transversales que se implementan actualmente en el Paraguay (Propuesta para el desarrollo social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas” y otras).

Se recomienda realizar un diagnóstico comparado de las diversas iniciativas, así como desarrollar una amplia ronda de consultas con los actores privados y públicos, con miras a que las agendas converjan en una agenda única que sintetice las distintas visiones a fin de contribuir al incremento de la competitividad de la economía paraguaya a nivel mundial.

#### b) Reforzar las mesas por cadenas

La coordinación público-privada implementada hasta ahora a través de la Organización Nacional Promotora de la Estrategia de Competitividad (ONPEC), las mesas REDIEEX, las mesas del MAG y otras iniciativas análogas, deben servir para consolidar mesas sectoriales en cada cadena productiva. A tal fin conviene aprovechar los avances conseguidos hasta ahora e incorporar los siguientes nuevos elementos:

- i) Lograr un funcionamiento más regular e institucionalizado de las mesas, adoptando un esquema de trabajo flexible que contemple la adscripción de esos espacios a diversas instituciones (MIC, MAG, otras), según se estime más adecuado.
  - ii) Definir en cada mesa una agenda de trabajo que se implemente de forma sistemática, a fin de solventar los cuellos de botella de cada cadena productiva.
  - iii) Ampliar los temas técnicos de las agendas con miras a abordar el conjunto de problemas que afectan al desarrollo de las distintas cadenas.
  - iv) Evaluar periódicamente la implementación de la agenda de trabajo.
- #### c) Focalizar en las agendas los programas de cooperación internacional

Desarrollar un proceso de consultas entre el gobierno, el sector privado y la cooperación internacional con vistas a conseguir la focalización ordenada de los recursos presupuestarios de esta cooperación en los ámbitos o temas técnicos de las agendas que se estimen prioritarios. Se considera que esta iniciativa es fundamental si se pretende ejecutar eficazmente las agendas público-privadas.

d) **Articular las agendas nacionales con las agendas territoriales**

Articular las agendas nacionales de cada agrocadena con agendas territoriales diseñadas a nivel local o departamental, o por zonas agroecológicas o productivas.

Esta iniciativa debe ir acompañada de un proceso de fortalecimiento de la ONPEC en los departamentos, y se la considera fundamental para favorecer la participación social y adaptarse a la realidad de cada situación.

e) **Desarrollar nuevos instrumentos de fomento**

Realizar un estudio de los programas e instrumentos existentes para identificar los que cabe mejorar.

Seguidamente, evaluar la conveniencia de crear nuevos instrumentos. Asimismo, reviste especial interés la formalización de un instrumento nuevo para integrar a los agricultores familiares con las empresas industriales —los negocios inclusivos o las alianzas productivas—, que valore las prácticas que ya aplican muchas de esas empresas.

### **Reforzar el Estudio de desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor (EDRIPP)**

El Estudio del desarrollo integral dirigido al pequeño productor es un aporte de la JICA para intensificar el desarrollo rural en el Paraguay. El EDRIPP puede incorporar varios aspectos exitosos en la conformación de cadenas y en la expansión e intensificación productiva de las existentes.

La clusterización de territorios planteada por el EDRIPP debe combinarse con las cadenas productivas que configuran los territorios y, a la vez, incorporar en los procesos de análisis y construcción de acciones futuras de cada territorio a los actores privados de las cadenas respectivas.

Varias de las cadenas estudiadas funcionan por redes territoriales de producción, es decir, zonas no contiguas geográficamente pero que terminan articulándose con mayor o menor intensidad y eficiencia. Así, resulta útil reconocer cómo funcionan las diferentes zonas, regiones o territorios de la Región Oriental con miras a revitalizar los sistemas productivos existentes, vincularlos a las cadenas productivas de cada zona y, por qué no, favorecer el surgimiento de nuevas cadenas productivas.

## Bibliografía

- Arce, Lucas y Belén Servín (2011), *Paraguay: tejiendo soluciones para la formación del capital humano. El caso de manufacturas Pilar*, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Duarte, César (2008), *Análisis de la producción de sésamo*, Asunción, Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2004), *Diagnóstico del subsector lácteo del Paraguay*, Asunción, IICA Oficina en Paraguay.
- Masi Fernando, Reinaldo Penner y Ronaldo Dietze (2000), *Evaluación del rol de las regiones fronterizas en el proceso de desarrollo económico del Paraguay*, Asunción, Banco Central del Paraguay/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2009), *Censo Nacional Agropecuario 2008*, Asunción.
- Paraguay Vende (2010), *Azúcar orgánica, potencial de negocios*, Asunción, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- \_\_\_\_\_ (2009a), *Sésamo, innovación en agronegocios*, Asunción, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- \_\_\_\_\_ (2009b), *Mandioca, una opción industrial*, Asunción, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- \_\_\_\_\_ (2009c), *Plantas medicinales y aromáticas, una alternativa de producción comercial*, Asunción, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Souchaud, Sylvain (2007), *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*, Asunción, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Asociación de Estudios Paraguayos de la Población (ADEPO).
- STP/JICA (Secretaría Técnica de Planificación/Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (2000a), *Estudio sobre el desarrollo económico de la República del Paraguay, Informe final*, Asunción.
- Vázquez, Fabricio (2011a), *Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio. Paraguay en el Mercosur, asimetrías internas y política comercial externa*, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- \_\_\_\_\_ (2011b), *Atlas agropecuario y forestal del Paraguay*, Asunción, Unión de Gremios de la Producción.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Territorio y población, nuevas dinámicas regionales en Paraguay*, Asunción, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Asociación de Estudios Paraguayos de la Población (ADEPO)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ).
- Viceministerio de Ganadería, Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay (2012), *Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Cadena Láctea*, Asunción.



## Capítulo V

---

# La visión de la JICA para un desarrollo dinámico e inclusivo: el paso del EDEP al EDRIPP

### A. Introducción: El Paraguay en 2000

#### 1. El contexto del EDEP en 2000

A partir de la década de 1990, la economía del Paraguay se ha ido adaptando al nuevo ambiente regional, con novedades como la liberalización del mercado financiero, la privatización de las empresas estatales, la promoción de la agroindustria y el fomento de la inversión extranjera directa. Después de ingresar en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en enero de 1995, el país siguió liberalizando del comercio mediante la eliminación de las barreras arancelarias para así reducir su dependencia de la agricultura y diversificar la economía, fortalecer la competitividad de las industrias de exportación y promover las pequeñas empresas. Sin embargo, los bienes relativamente competitivos para la exportación se limitaban al algodón, la soja y otros productos agrícolas.

En consecuencia, la producción y las exportaciones se estancaron, la balanza de pagos entró en crisis, el equilibrio fiscal se deterioró y aumentó

el desempleo. En el *Estudio económico de América Latina y el Caribe* (2000), la CEPAL describió la economía paraguaya de la siguiente manera: “La economía del Paraguay decreció medio punto porcentual en 2000, con lo cual se cumplen tres años consecutivos de estancamiento del PIB y cinco de retroceso del producto por habitante. El país estuvo nuevamente a merced de los vaivenes de su sector agrícola y de la demanda externa, cuyos efectos no pudieron ser contrarrestados por una política económica expansiva” (CEPAL, 2000).

En este contexto, era necesario plantear una estrategia nacional que dinamizara la economía sobre la base de una mayor competitividad y mejor calidad.

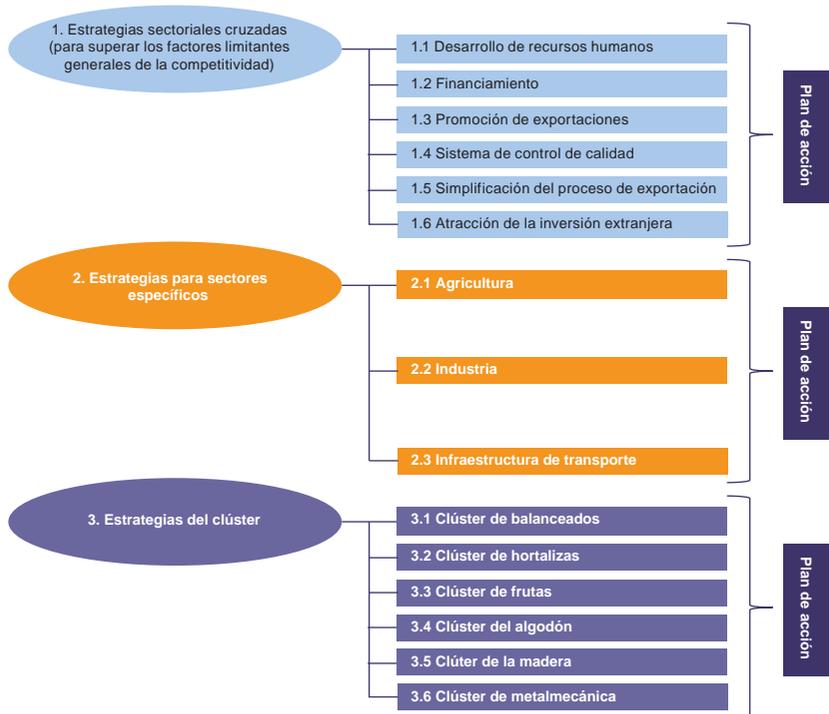
El gobierno, a través de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) de la Presidencia, solicitó al gobierno del Japón, por intermedio de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), una cooperación técnica en la forma de un estudio para el desarrollo. La JICA realizó entonces, de octubre de 1998 a noviembre de 2000, el Estudio sobre el desarrollo económico de la República del Paraguay (EDEP), conjuntamente con la STP, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). El estudio se llevó a cabo con el asesoramiento del Instituto de Investigación de la JICA, dirigido por el Dr. Akio Hosono, y contó con la participación activa del sector privado, incluidas empresas privadas y cooperativas de producción. El informe final del estudio se entregó al Señor Presidente la República, Luis Ángel González Macchi, en noviembre de 2000.

## 2. Resumen de la propuesta del EDEP

En el informe final del EDEP (STP/JICA, 2000a) se presentaron tres estrategias fundamentales, a saber: i) estrategias sectoriales cruzadas (para superar los factores limitantes generales de la competitividad); ii) estrategias para sectores específicos y iii) estrategia de clúster (véase el diagrama V.1).

- Las estrategias sectoriales cruzadas se propusieron para resolver los problemas más obvios, e incluyeron el desarrollo de recursos humanos, el financiamiento, la promoción de las exportaciones, el sistema de control de calidad, la simplificación del proceso de exportación y la atracción de la inversión extranjera.

Diagrama V.1  
Las tres estrategias fundamentales propuestas en el EDEP



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría Técnica de Planificación/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (STP/JICA), *Estudio sobre el desarrollo económico de la República del Paraguay. Informe principal de la Comisión de Supervisión de JICA (ICS I). Estrategias de competitividad y desarrollo: una perspectiva global*, Asunción, 2000.

- Las estrategias para los sectores específicos abarcaron la agricultura, la industria y las infraestructuras de transporte para asegurar la competitividad de la oferta exportadora en lo relativo a calidad, precio y entrega puntual, dirigida a las áreas productivas estrechamente vinculadas a la exportación.

Las dos estrategias arriba mencionadas se relacionan con las condiciones básicas necesarias para promover la competitividad mediante iii) las estrategias de clúster, diseñadas con el objetivo de definir medidas específicas para mejorar la competitividad e incrementar las exportaciones en ciertas industrias piloto. Estas estrategias se diseñaron para los clústers de balanceados, hortalizas, frutas, algodón, madera y metalmecánica, a fin

de dinamizar la economía nacional con la iniciativa del sector privado. Esta novedosa idea se introdujo en el EDEP tomando en cuenta la estrategia de clúster de Porter (1998).

### 3. La implementación de la propuesta del EDEP por el lado paraguayo

El Informe final del EDEP vino a respaldar y potenciar distintos esfuerzos del gobierno y del sector privado del Paraguay. Uno de ellos fue el trabajo conjunto del gobierno y el sector privado para la creación de la Organización Nacional Promotora de la Estrategia de la Competitividad (ONPEC), instituida a fines de 2001 como un resultado del EDEP con el objetivo de “promover la competitividad nacional impulsando la construcción de la Agenda Nacional de Competitividad, y participando en las diversas iniciativas vinculadas al Desarrollo Económico y Social Sostenible”, “apoyar la conformación de las Oficinas Regionales Promotoras de la Estrategia de Competitividad (ORPECs), para el desarrollo de clústers y cadenas productivas, promoviendo la competitividad a nivel regional”, y “consolidarse como referente nacional en la promoción de clústers y cadenas productivas”<sup>1</sup>.

La ONPEC es una asociación civil de derecho privado, sin ánimo de lucro, formada por empresas e instituciones del sector privado con la participación de organismos gubernamentales. La ONPEC y el proyecto de Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo (FOCOSEP), cofinanciado por la Unión Europea (UE) y el Gobierno de la República del Paraguay apoyaron los siguientes clústers: algodón-textil-confecciones en el departamento de Ñeembucú; balanceados-carne porcina en los departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Misiones; balanceados-carne de pollo en los departamentos Central, Cordillera, Paraguari y Caaguazú; stevia en los departamentos de San Pedro, Itapúa, Alto Paraná y Misiones; mandioca-almidón en los departamentos de Central, Cordillera, Paraguari y Caaguazú, y frutas en San Pedro.

La ONPEC y sus ORPEC fueron el resultado de un trabajo ingente del sector privado, del gobierno y de la cooperación internacional para impulsar la implementación de las estrategias de clúster como emblemáticas del nuevo desarrollo económico del Paraguay. Cabe destacar que los

---

<sup>1</sup> Véase [en línea] <http://www.onpec.org.py/>, octubre 2012.

procesos mencionados para la creación de la ONPEC y la implementación de las estrategias de clúster también sirvieron para desarrollar una nueva plataforma de trabajos conjuntos entre los sectores público y privado.

#### 4. Acciones de cooperación de la JICA después del EDEP

La JICA apoyó la formulación del Plan Maestro EDEP hasta 2000, y una vez presentado el informe final siguió trabajando para dinamizar la economía paraguaya a solicitud del gobierno nacional. Desde 2000 hasta 2011, la JICA colaboró en diferentes sectores con miras a implementar el planteamiento del EDEP, con un total de 30 cooperaciones técnicas en forma de proyecto; siete visitas de expertos individuales; cuatro cooperaciones técnicas para proyectos comunitarios; dos cooperaciones técnicas en forma de estudio para el desarrollo; una cooperación financiera no reembolsable, y dos cooperaciones financieras reembolsables (véase el diagrama V.2).

Diagrama V.2  
Las tres estrategias fundamentales propuestas en el EDEP y proyectos implementados por la JICA



Fuente: Elaboración propia.

## 5. Acciones de cooperación de la JICA para las estrategias sectoriales cruzadas (diseñadas para superar los factores limitantes generales de la competitividad)

A fin de implementar las estrategias sectoriales cruzadas (diseñadas para superar los factores limitantes generales de la competitividad), la JICA apoyó, desde 2000 hasta 2011, 10 acciones de cooperación técnica en forma de proyectos; tres visitas de expertos individuales; dos acciones de cooperación técnica para proyectos comunitarios; una cooperación financiera no reembolsable, y una cooperación financiera reembolsable.

Para la línea estratégica 1.1 (“Desarrollo de recursos humanos”) se realizaron el proyecto del Servicio de Promoción Profesional Paraguayo-Japonés y el Proyecto de fortalecimiento de la formación de líderes técnicos en el interior de la República del Paraguay, con el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT); este proyecto contribuyó a la formación de recursos humanos a través de capacitaciones vocacionales. Para la línea estratégica 1.2 (“Financiamiento”), se llevaron a cabo, junto con el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Proyecto de fortalecimiento del sector agrícola (II) y el Proyecto de mejoramiento del sistema de extensión agraria y financiamiento rural para el desarrollo rural basado en el enfoque territorial, que contribuyeron a mejorar el sistema financiero dirigido al pequeño productor del sector agrícola. Para la línea estratégica 1.3 (“Promoción de exportación”), se envió al asesor para las políticas industrial y comercial, que asesoró al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) sobre promoción de las exportaciones. Para la línea estratégica 1.4 (“Sistema de control de calidad”) se fortaleció el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN) a través del Proyecto de cooperación técnica para inspección y verificación de pesas y medidas, el Proyecto de fortalecimiento del área de envases y embalajes y el Proyecto de fortalecimiento de los laboratorios de microbiología y bromatología.

Para la línea estratégica 1.5 (“Simplificación del proceso de exportación”) no se llevó a cabo ninguna acción de cooperación. Por último, para la línea estratégica 1.6 (“Atracción de la inversión extranjera”) se implementó el Proyecto de promoción y fortalecimiento del sistema maquilador en el Paraguay, con el Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), que contribuyó a fortalecer el sistema maquilador.

### Recuadro V.1 Cooperación de la JICA en el régimen de la maquila

La inversión extranjera para el Paraguay aumentó de 71,1 millones de dólares (el 1,1% del PIB) en 1990 a 318,6 millones (el 3,7% del PIB) en 1998, un porcentaje todavía inferior al de países como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú. Por lo tanto, en el EDEP, la promoción de la inversión extranjera directa (IED), liderada por la inversión de las maquiladoras, se presentó como una estrategia importante para complementar la inversión local en el sector industrial a fin de dinamizar la economía paraguaya. La Ley 1064 de la industria maquiladora de exportación, promulgada el 13 de mayo de 1997 y reglamentada en 2000 por el Decreto No 9585, entró en vigor en 2001. En virtud de esta ley se creó el Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME) como organismo asesor del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y del Ministerio de Hacienda (MH). En 2001 se aprobaron 16 programas de maquila; sin embargo, la promoción de la IED se veía obstaculizada por la exigencia de realizar, para conseguir la aprobación de un nuevo programa maquilador, entre 30 a 120 tipos de trámites en un número de instituciones que oscilaba entre siete y 17.

El Proyecto de promoción y fortalecimiento del sistema maquilador en el Paraguay se implementó de 2004 a 2007 con el CNIME, en el marco del Programa de cooperación entre el Japón y México y con la cooperación de la Secretaría de Economía del Gobierno de México y el sector privado mexicano. El objetivo del proyecto: "El sistema maquilador cuenta con una operativa ágil y transparente, accesible a los usuarios del sistema, acorde a las exigencias del comercio internacional", que atraería más empresas al sistema y aumentarían los programas a ser ejecutados. Se obtuvieron varios resultados positivos en el establecimiento de un sistema digital integrado (hardware, software, manual de operaciones, difusión, capacitación de administradores y usuarios), elaboración de un mecanismo de monitoreo y control para la transparencia y confiabilidad en el sistema maquilador, y modernización y simplificación del marco jurídico.

Los resultados más destacados fueron i) el mejoramiento del plazo total de los trámites dentro del CNIME para la aprobación de un programa de maquila, ii) el aumento de la cantidad de programas de maquila aprobados, y iii) el valor de las exportaciones. En el caso i), en 2004, antes del proyecto, el trámite duraba 86 días. Al culminar el proyecto en 2007, se había reducido a 28 días, es decir, solo un tercio de lo que demoraba anteriormente. En el caso ii), la cantidad de programas de maquila aprobados durante 2002 y 2004 fue de 22; luego, entre 2005 y 2007, la cifra aumentó a 31, es decir 1,4 veces. En el caso iii), el valor de exportación pasó de 8,4 millones de dólares en 2004 a 74,8 millones en 2007.

El CNIME sigue trabajando en la promoción del régimen de la maquila, y se han obtenido más resultados tras la culminación del proyecto. La duración total de los trámites dentro del CNIME para la aprobación de un programa de maquila disminuyó en 20 días. Desde 2008 hasta la fecha se aprobaron 43 programas de maquila, y el valor de exportación alcanzó los 142,5 millones de dólares en 2011. Estos logros contribuyen no solo a atraer la IED, sino también a generar empleos decentes en el país.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), *Evaluación del Proyecto de promoción y fortalecimiento del sistema maquilador en el Paraguay. Informe final*, Asunción, 2007 y Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), 2012.

## 6. Acciones de cooperación de la JICA para las estrategias dirigidas a sectores específicos

Para la implementación de las estrategias dirigidas a los sectores agrícola, industrial y de infraestructuras, la JICA contribuyó con 20 acciones de cooperación técnica en forma de proyecto, seis visitas de expertos

individuales, dos cooperaciones técnicas para proyectos comunitarios, dos cooperaciones técnicas en forma de estudios para el desarrollo, y dos cooperaciones financieras reembolsables desde 2000 hasta 2011. Las estrategias para estos tres sectores contaron con una mayor asistencia de la JICA en comparación con las otras dos estrategias fundamentales propuestas en el EDEP.

#### a) El sector agrícola

Para la línea estratégica 2.1 (“El sector agrícola”) se implementaron veinticinco acciones de cooperación. Los ejes de cooperación fueron tres: asesoramiento en materia de política agropecuaria, desarrollo tecnológico de los cultivos y el ganado, y fortalecimiento de las cooperativas de producción. A fin de fortalecer y apoyar las políticas agropecuarias, varios expertos japoneses asesoraron a la Dirección General de Planificación y a la Dirección de Extensión Agraria.

La JICA puso el acento en el desarrollo tecnológico de la producción sojera, de hortalizas y de sésamo, y también en la lechería, la apicultura y la piscicultura, y llevó a cabo el Proyecto de investigación sobre producción de soja, el Proyecto para el desarrollo de variedades resistentes a la roya de la soja y nematodo de quiste de la soja, el Proyecto de mejoramiento de la tecnología de producción de hortalizas para pequeños productores, el Proyecto de mejoramiento de semillas de sésamo para los pequeños productores, el Proyecto de mejoramiento de la administración de fincas pequeñas y medianas a través de la lechería, el Proyecto de diversificación de la apicultura para la extensión y el mejoramiento de la calidad de propóleos y polen, y el Proyecto de fortalecimiento de la piscicultura rural.

Asimismo, la JICA transfirió las experiencias de cooperativas de producción en el Japón mediante el Proyecto de fortalecimiento de cooperativas de la zona sureste, que impulsó la colaboración entre grandes y pequeñas cooperativas. El apoyo de la JICA al sector agrícola se inició en 1956 con la asistencia que la institución brindó a los inmigrantes japoneses. Desde entonces, y hasta la década de 1990, la JICA cooperó intensamente en el desarrollo tecnológico de la agricultura mecanizada. Luego, en la época del Presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), la política del Gobierno del Paraguay comenzó a hacer más hincapié en la asistencia dirigida al pequeño productor.

Como consecuencia, la JICA también empezó a dar más prioridad al apoyo a los pequeños productores. La necesidad del gobierno, en el sentido de contar con una política pública de desarrollo rural a mediano y largo plazo, llevó a la JICA a realizar, de 2009 a 2011, el Estudio para el desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor (EDRIIP). Con este estudio se consiguieron elaborar los *Lineamientos para formular la estrategia de desarrollo sostenible de los territorios rurales*, impulsando así la transformación de la política de asistencia de la JICA en el Paraguay.

#### b) El sector industrial

Con miras a implementar las estrategias para el sector industrial, la JICA asistió al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y a la Unión Industrial Paraguaya (UIP) en el fortalecimiento de la productividad y la calidad, a través del Mini Proyecto de formación de formadores para la activación de pequeñas y medianas empresas y el Proyecto de fortalecimiento del Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL). Estos proyectos sirvieron para introducir el concepto de control de productividad y calidad por el método japonés de “las 5 eses” (*seiri*-descartar, *seiton*-ordenar, *seiso*-limpiar, *seiketsu*-estandarización y *shitsuke*-autodisciplina); además, consiguieron implantar una nueva cultura de trabajo conjunto de los sectores público y privado en el sector industrial.

#### c) El sector de infraestructuras de transporte

Para la implementación de las estrategias en este sector, las cinco acciones de cooperación fueron: visitas de expertos en mejora de infraestructuras al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); una cooperación financiera reembolsable (préstamo en yenes) para el Proyecto de mejoramiento de carreteras II, y las cooperaciones técnicas en forma de estudios para el desarrollo (Estudio para el mejoramiento del corredor de exportación y puerto granelero y “Estudio preparatorio del proyecto de mejoramiento del corredor de exportación de la región oriental, entre otros).

En octubre de 2008, la JICA y el Banco de Cooperación Internacional del Japón se fusionaron, y la agencia japonesa quedó como encargada de implementar las tres modalidades de cooperación internacional del Gobierno del Japón, a saber, cooperación técnica, cooperación financiera no reembolsable y cooperación financiera reembolsable; de ahí que se esperen

más acciones de cooperación en infraestructuras viales de zonas rurales del Paraguay por medio de cooperaciones financieras reembolsables.

### Recuadro V.2 Cooperación de la JICA en el corredor de exportación

En la República del Paraguay, la exportación de soja, maíz y trigo ha sido el motor principal de la economía. Es evidente, por tanto, la importancia de la infraestructura vial para transportar estos productos agrícolas durante todo el año y en buenas condiciones. Sin embargo, la insuficiencia de inversiones públicas, la falta de mantenimiento de los caminos y el inadecuado estándar de diseño son algunos de los factores que impedían que el estado de los caminos mejorase como cabía esperar.

En este contexto, en el EDEP se plantearon, entre otras cosas, la necesidad de mejorar las políticas públicas del sector y la creación de nuevos recursos financieros para el desarrollo de las infraestructuras de transporte. Los principales proyectos fueron: mejoramiento del corredor de exportación, mejoramiento de la movilidad en el territorio nacional y mejora de las infraestructuras de transporte para apoyar la distribución física.

La JICA realizó el Estudio para el mejoramiento del corredor de exportación y Puerto Granelero en el Paraguay (2005- 2006) y el Estudio preparatorio del proyecto de mejoramiento del corredor de exportación de la región oriental en 2011, con vistas a diseñar una futura cooperación financiera. El Estudio preparatorio confirmó la gran necesidad y la importancia de aumentar la producción agrícola en la zona (2,5 veces en soja, 4,8 veces en maíz y 6,07 veces en trigo), y propuso un monto de 333 millones de dólares para los caminos ribereños del río Paraná (147,0 km), para el camino de conexión de la Ruta 6 con el camino regional (54,4 km) y para caminos de acceso a los puertos (85,6 km). En la actualidad, el gobierno realiza ya una serie de trámites internos para solicitar una cooperación financiera reembolsable (préstamo en yenes) a la espera de la pronta implementación de este importante emprendimiento.

Asimismo, el Gobierno del Japón ofreció una cooperación financiera no reembolsable para el Proyecto de mejoramiento de caminos rurales en la Zona Itapúa, consistente en la donación de maquinarias y materiales para la construcción de 125 km de caminos y siete puentes.

El tramo entre Carmen del Paraná, Fram, Capitán Miranda, La Paz y Pirapó, asfaltado en el marco del mismo proyecto, es la actual Ruta Graneros del Sur, que contribuye no solo a mejorar la fluidez del transporte de los granos producidos en la zona para su exportación, sino también a facilitar el transporte de materias primas que fortalecen el clúster del balanceado.

Camino de tierra en 1993



Ruta Graneros del Sur en 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), *Estudio de diseño básico sobre el Proyecto de mejoramiento de caminos rurales en la zona Itapúa de la República del Paraguay, Informe final*, Asunción, 1994.

## 7. Acciones de cooperación de la JICA para las estrategias de clúster

Para la implementación de las estrategias del clúster se ejecutó una sola cooperación técnica en forma de proyecto, a saber, el Proyecto de mejoramiento de la tecnología de producción de hortalizas para pequeños productores, con el objetivo de apoyar la formación del clúster de hortalizas. Como se mencionó en “A.3 Implementación de la propuesta del EDEP por el lado paraguayo”, las estrategias de clúster fueron impulsadas por el sector privado paraguayo, y consiguieron fortalecer las cadenas de valor de la producción de balanceados, frutas y algodón, entre otras.

### Recuadro V.3 Cooperación de la JICA en el movimiento “Un Pueblo, Un Producto”

---

En la propuesta del EDEP se presentó una interesante experiencia japonesa denominada “Un pueblo, Un Producto”, un caso exitoso de incubación de clústers. Para facilitar dicho movimiento, se enviaron expertos a largo y corto plazo encargados de introducir las experiencias del Japón en el Paraguay, en colaboración con el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

Para la visita de los expertos a corto plazo se contó con la cooperación de la prefectura de Oita, donde nació este movimiento, y entre 2000 y 2001 se llevaron a cabo varios seminarios con el objetivo de que la contraparte paraguaya comprendiera los procesos generados por el movimiento en el Japón, la forma de colaboración entre el sector público y el sector privado y los casos que en el Japón arrojaron buenos resultados. Durante los seminarios, los funcionarios de los gobiernos locales (gubernaciones y municipalidades) y los directivos y socios de las cooperativas de producción, sobre todo las cooperativas de descendientes de japoneses, se interesaron por la perspectiva de implementar este nuevo emprendimiento en el Paraguay.

Luego, se envió al MIC un voluntario sénior encargado de promover el movimiento, el estudio de los productos locales en los niveles departamentales y municipales, la formación de las organizaciones productoras de productos locales, la formación de los recursos humanos y la elaboración de mapas de productos locales en cada departamento. A través de estas actividades se seleccionó el departamento de Itapúa como departamento modelo. Asimismo, en diciembre de 2003, la Junta Departamental de Itapúa decidió que el movimiento “Un Pueblo, Un Producto” era un programa departamental prioritario y creó un Comité Promotor formado por miembros de los sectores público y privado.

El voluntario sénior trabajó, además, en la promoción de algunos productos locales, como la yerba mate, el jabón de carbón de bambú y el jabón de leche de soja, con la intención de utilizar los recursos locales existentes. En el caso de la yerba mate, se hizo un análisis de los componentes nutritivos con miras a fortalecer la competitividad y la intención de convertirla en un posible producto para la exportación.

---

## Recuadro V.3 (conclusión)

Cabe esperar que se siga trabajando en estas experiencias para que “Un Pueblo, Un Producto” sirva como fase inicial del encadenamiento productivo en las áreas rurales.



Fuente: Gobernación de Itapúa, sitio oficial, octubre de 2012 [en línea] [http://www.itapua.gov.py/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=120:mapa-productivo&catid=64:mapas&Itemid=101](http://www.itapua.gov.py/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=120:mapa-productivo&catid=64:mapas&Itemid=101).

## B. Cinco casos de acciones de cooperación de la JICA

Se seleccionaron cinco proyectos de casos para describir las cooperaciones ofrecidas y sus logros. A tal fin, se realizó la recolección de datos secundarios a partir de los informes de los proyectos y otra bibliografía.

Seguidamente se realizaron 30 entrevistas con antiguas contrapartes y beneficiarios de los proyectos, funcionarios del sector cooperativo de producción y empresas privadas. Los resultados de las entrevistas se analizaron cualitativamente por el método de codificación.

### 1. Proyecto de desarrollo de variedades resistentes a la roya de la soja y nematodo de quiste de la soja

#### a) Antecedentes del proyecto

El EDEP confirmó la alta importancia de la soja en la economía paraguaya por su ventaja productiva en comparación con otros países del MERCOSUR, debido a la renovación tecnológica y la potencialidad de la ventaja competitiva de los productos procesados (el aceite de soja y la soja molida).

Ante esta confirmación, se propusieron varios proyectos; uno de ellos fue el destinado a aumentar la producción de los principales granos dentro del programa de producción regional de asistencia para impulsar la estrategia de promoción de una región de producción que apunte a reducir los costos de producción y mejorar la productividad del sector agrícola.

La JICA ya había asistido al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de una cooperación financiera no reembolsable, tres cooperaciones técnicas en forma de proyecto y una cooperación técnica en forma de estudio para el desarrollo (1980-2002) con la finalidad de establecer el Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIA) y mejorar la producción de soja y trigo.

Los proyectos implementados fueron: el Proyecto de desarrollo agrícola en la zona sur del Paraguay, el Proyecto de fortalecimiento de la producción de granos principales en el Paraguay y el Proyecto de investigación sobre la producción de soja en el Paraguay. Estas acciones de cooperación de la JICA contribuyeron a que el CRIA se consolidara como el punto de referencia de investigación agrícola del país, con un personal capacitado y tecnologías desarrolladas en mejoramiento genético, manejo de cultivos, producción de semillas mejoradas, entre otros ámbitos. A resultas de ello, el área intervenida se convirtió en una zona granelera, triplicando la superficie cultivada y aumentando en 4,6 veces la producción de soja.

Ante la detección de la enfermedad de la roya de la soja (*Phakopsora pachyrhizi*) en América del Sur en 2001, y una vez comprobada la presencia del nematodo de quiste de la soja (*Heterodera glycines*) en el territorio paraguayo en 2003, el MAG solicitó al Gobierno del Japón, a través de la JICA, un nuevo proyecto para capacitar a los técnicos del CRIA en el mejoramiento genético y la selección de variedades resistentes a la roya de la soja y Nematodonematodo de quiste de la soja, un punto que no se había tratado en los proyectos anteriores.

#### b) Resumen del proyecto

El resumen del proyecto puede verse en el cuadro V.1.

Cuadro V.1  
Resumen del Proyecto de desarrollo de variedades resistentes a la roya de la soja y nematodo de quiste de la soja

Objetivo principal	Se desarrollarán variedades resistentes a plagas y enfermedades de la soja en el Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIIA)
Objetivo del proyecto	Se fortalecerá la capacidad investigadora del CRIIA para el desarrollo de variedades resistentes a plagas y enfermedades de la soja
Resultados esperados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento de la capacidad para desarrollar variedades resistentes al nemátodo de quiste de la soja</li> <li>2. Fortalecimiento de la capacidad básica para desarrollar variedades resistentes a la roya de la soja</li> </ol>
Duración	Febrero de 2006 a febrero de 2008 (dos años)
Área del proyecto	Departamento de Itapúa
Grupo meta	Los investigadores del CRIIA
Organización contraparte	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Dirección de Investigación Agraria (DIA) y CRIIA

Fuente: T. Tsuchiya, *Informe final del experto del Proyecto del desarrollo de variedades resistentes a la roya de la soja y nematodo de quiste de la soja*, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)/Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIIA), 2008.

### c) Logros importantes

El proyecto consiguió diversos resultados, por ejemplo: fortalecer la capacidad de desarrollo de variedades resistentes al nematodo de quiste de la soja a través de la evaluación comparativa de variedades resistentes, la selección de líneas, el desarrollo de variedades resistentes, y finalmente, en marzo de 2008, una nueva variedad, LCM 167, liberada como primera variedad resistente al nematodo de quiste de la soja. Asimismo, logró reforzar la capacidad básica para desarrollar variedades resistentes a la roya de la soja mediante la introducción y la evaluación de los siete materiales genéticos resistentes y la realización de cruzamientos artificiales de nueve combinaciones. Además de estos logros, se publicaron nueve informes con los resultados de los ensayos, cuatro libros y siete informes técnicos elaborados por el experto.

Los cuatro libros mencionados fueron *Por qué se realiza el mejoramiento genético de soja en Paraguay* (Tsuchiya, 2006); *Mejoramiento genético sobre la resistencia al nematodo del quiste de la soja en el Paraguay* (Tsuchiya, 2007); *Variedades de soja desarrolladas por el CRIIA* (Morel y Tsuchiya, 2007) y *Soja: sabrosa, nutritiva, saludable* (Tsuchiya, 2008). Una de las antiguas contrapartes entrevistadas manifestó que el “CRIIA es la única institución que realmente ha dado mucha información de investigación de los principales cultivos”. Por último, el resultado más importante del proyecto fue el fortalecimiento

de los recursos humanos dedicados a desarrollar variedades resistentes de la soja, de manera que puedan continuar estas actividades una vez terminado el proyecto.

#### d) Desafíos

El proyecto consiguió el objetivo fijado; sin embargo, es de suma importancia apoyar las investigaciones sobre mejoramiento genético de la soja para obtener las variedades nacionales resistentes a enfermedades y plagas como la roya de la soja, la pudrición carbonosa de la raíz, el cancro del tallo, el nematodo de quiste de la soja, entre otras). A su vez, considerando la vital importancia de la soja en la economía paraguaya, el gobierno debe seguir apoyando estas investigaciones de manera coordinada con empresas multinacionales, cooperativas de producción y otros actores relevantes.

Se puede concluir que el proyecto contribuyó al mejoramiento productivo del principal cultivo de exportación del país con vistas a dinamizar la economía paraguaya. Esto se aplica no solamente al sector productivo, sino también a los sectores de procesamiento y servicio para las cadenas de valor de la soja. Cabe esperar que estas cadenas se amplíen aún más para poder generar más empleos y conseguir así un desarrollo más inclusivo.

## 2. Proyecto de mejoramiento de la tecnología de producción de hortalizas para pequeños productores

#### a) Antecedentes del proyecto

En el Paraguay, los pequeños productores atravesaban una situación difícil debido a la disminución de ingresos causada por la caída de los precios internacionales del algodón y el retraso en la introducción de tecnología avanzada. A ello se sumó la creación del MERCOSUR, cuyo objetivo es la promoción del libre comercio en la región, un proyecto con posibles impactos negativos en los pequeños productores paraguayos.

En el EDEP se reconoció que una de las características del sector agrícola del Paraguay era que “cerca del 80% del sector está compuesto por fincas de pequeña escala cuya competitividad en el mercado es muy débil”. Para superar esta situación, en el marco del estudio se propusieron varios proyectos, uno de ellos encaminado a aumentar la producción de

nuevos productos de exportación (horticultura) dentro del programa de producción regional de asistencia, con el propósito de impulsar la estrategia “Promover una región de producción, que apunte a reducir los costos de producción y mejorar la productividad” dentro del sector agrícola.

Teniendo en cuenta los antecedentes arriba mencionados, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) consideró indispensable, como parte de la política de diversificación agrícola, introducir hortalizas con expectativas de rentabilidad relativamente alta para los pequeños productores. Para impulsar esta iniciativa, el MAG solicitó al gobierno del Japón, a través de la JICA, una cooperación técnica en forma de proyecto para mejorar la tecnología de producción de hortalizas para pequeños productores.

## b) Resumen del proyecto

El resumen del proyecto puede verse en el cuadro V.2.

Cuadro V.2  
Resumen del Proyecto de mejoramiento de la tecnología de  
producción de hortalizas para pequeños productores

Objetivo principal	Contribuir al mejoramiento del nivel de vida y el fortalecimiento de la infraestructura productiva, apuntando a la producción estable de hortalizas de alta calidad mediante el desarrollo en el Paraguay de técnicas de cultivo adecuadas y su difusión entre los pequeños productores
Objetivo del proyecto	En el Instituto Agronómico Nacional (IAN) se mejoran las técnicas de producción hortícola para los pequeños productores, que luego utilizan sus líderes
Resultados esperados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se seleccionan y se mejoran las variedades superiores de hortalizas</li> <li>2. Se desarrollan las técnicas de cultivo de hortalizas</li> <li>3. Se determinan las condiciones en que aparecen las principales plagas y enfermedades de las hortalizas y se desarrollan los métodos de control</li> <li>4. Se difunden las técnicas y conocimientos desarrollados para los extensionistas de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) y los líderes de los pequeños productores</li> </ol>
Duración	Abril de 1997 a marzo de 2002 (cinco años)
Área del proyecto	El IAN y la DEAg del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y el Centro Tecnológico Agropecuario en el Paraguay (CETAPAR)
Grupo meta	Los investigadores del IAN, los extensionistas de la DEAg y los líderes de los pequeños productores
Organización contraparte	El IAN y la DEAg del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (MAG/JICA), *Compendio del Proyecto de mejoramiento de la tecnología de producción de hortalizas para pequeños productores*, Asunción, 1999.

### c) Logros importantes

El proyecto logró desarrollar la producción de nuevas variedades y nuevas técnicas de producción, la investigación fitopatológica y entomológica de los cultivos de tomate, melón y frutilla, a través de parcela demostrativa y validación, seminarios, días de campo y edición de boletines. Para la difusión de estos resultados, se elaboró el *Manual de técnicas de cultivo de hortalizas de fruta* (tomate, melón y frutilla), de 240 páginas, utilizado hasta hoy por investigadores, extensionistas y productores.

También se elaboraron 23 boletines de técnicas de cultivo de hortalizas, de los que siete fueron de fitopatología, nueve de entomología y siete de manejo de cultivos, todos de gran utilidad para los trabajos de extensión. Asimismo, a resultas del proyecto, se estableció un vínculo entre el IAN y la DEAg. En una de las entrevistas, una contraparte se manifestó al respecto de la siguiente manera: “El primer trabajo en un marco grande, que fortaleció el vínculo entre la investigación y la extensión que se mantiene hasta la fecha”. En este proyecto, las contrapartes del IAN y la DEAg trabajaron codo con codo con los expertos japoneses, lo cual les permitió desarrollar sus capacidades profesionales en el mejoramiento técnico de las hortalizas.

### d) Desafíos

Gran parte del tiempo de realización del proyecto se destinó a desarrollar nuevas técnicas de producción de hortalizas; sin embargo, la selección y el mejoramiento de las variedades superiores no se pudieron concretar debido a los ciclos necesarios para la producción de hortalizas. En consecuencia, la difusión de los resultados entre los pequeños productores también fue limitada.

Este hecho lo confirman las antiguas contrapartes, que manifestaron que “el 80% de las actividades se desarrollaron en el IAN y el otro 20% con la DEAg”. Asimismo, el diseño del proyecto no contemplaba la posibilidad de trabajar en el fortalecimiento organizacional de los pequeños productores ni en la comercialización de las hortalizas producidas, por lo que los pequeños productores tuvieron dificultades para seguir trabajando de manera autosostenible con las técnicas desarrolladas en el proyecto.

Los líderes de los pequeños productores entrevistados manifestaron que: “Hay buenos productores, pero trabajan de manera individual”; “Nos

cuesta organizar”; “Aprendí la manera de tratar las plantas gracias al proyecto, pero faltó la parte de la comercialización”.

Es obvio que el fortalecimiento organizacional de los pequeños productores y la comercialización de las hortalizas producidas son tareas difíciles que requieren varios años, según las experiencias anteriores y algunos factores externos. Por tanto, es fundamental contar con objetivos e incentivos claros para organizarse y fortalecer las organizaciones de pequeños productores.

Asimismo, es de suma importancia la participación de las empresas privadas y/o grandes cooperativas insertas en cadenas de valor. Los proyectos de cooperación internacional siempre tienen una duración determinada, pero la vida diaria de los pequeños productores sigue aun después de haber culminado los proyectos. Por ello, sería conveniente que los futuros proyectos considerasen, en la etapa de diseño, la posibilidad de colaborar, en la fase de comercialización, con las empresas privadas y/o las grandes cooperativas para poder formar parte de las cadenas de valor.

### 3. Proyecto de fortalecimiento del Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL)

#### a) Antecedentes del proyecto

El EDEP estableció que el sector industrial paraguayo representó, de acuerdo con los datos del Banco Central del Paraguay, el 14,1% del PIB en 1998, cuando este porcentaje disminuía gradualmente del 16% al 14% en la década de 1990. El sector industrial también registró tasas de crecimiento reales negativas en 1996 y 1997, y se recuperó en un 1% en 1998.

La tasa de crecimiento media del sector durante el período 1991-1998 fue del 0,8%, inferior a la tasa de crecimiento general del PIB, que fue del 2,5%.

La industria desempeñaba un papel secundario en la economía paraguaya, y su importancia disminuyó aún más desde la creación del MERCOSUR. Los problemas y obstáculos identificados para el desarrollo industrial fueron, entre otros: el bajo nivel de inversión, el alto costo del crédito y la dificultad de conseguirlo, la falta de un sistema de certificación con reconocimiento internacional, los problemas para obtener materia prima, el alto costo de la mano de obra, la falta de recursos humanos

calificados, pocos esfuerzos para mejorar la calidad y la introducción de nuevas tecnologías, y la falta de estrategias para la comercialización.

En el EDEP se propusieron varias estrategias y proyectos sectoriales para superar estas difíciles situaciones, y uno de ellos fue la creación de un centro de calidad y productividad encargado de impulsar la estrategia de mejora de la calidad y la productividad del sector industrial.

Al mismo tiempo, se señaló la necesidad de fortalecer los recursos humanos que pudieran dirigir las pequeñas y medianas empresas (pymes) para reactivar la economía paraguaya. En este aspecto, la JICA asistió al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y a la Unión Industrial Paraguaya (UIP) en el Mini proyecto de formación de formadores para la activación de pequeñas y medianas empresas desde 2001 hasta 2004.

El proyecto culminó con éxito, y con la motivación suficiente para independizar el departamento de capacitación de la UIP y crear un Centro de Productividad y Calidad. A fin de impulsar esta iniciativa, el MIC solicitó al gobierno del Japón, a través de la JICA, una cooperación técnica en forma de proyecto con miras a crear un centro de servicios de consultoría y capacitación relacionados con la productividad y la calidad.

#### b) Resumen del proyecto

El resumen del proyecto puede verse en el cuadro V.3.

Cuadro V.3  
Resumen del Proyecto de fortalecimiento del Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL)

Objetivo principal	La competitividad de las industrias del Paraguay, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas, se verá fortalecida gracias a los servicios de consultoría que brinda el Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (en adelante, CEPPROCAL)
Objetivo del proyecto	La organización del CEPPROCAL será la encargada de prestar servicios de consultoría y capacitación relacionados con la productividad y la calidad, y asesoría de alta calidad
Resultados esperados	1. Fortalecimiento de la capacidad de implementación del CEPPROCAL 2. Mejora de los servicios de consultoría del CEPPROCAL
Duración	Enero de 2007 a febrero de 2010 (tres años)
Área del proyecto	Asunción, Departamento Central
Grupo meta	Funcionarios y consultores del CEPPROCAL, pymes del Paraguay
Organización contraparte	Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP)

Fuente: Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), *Informe final del Proyecto de fortalecimiento del Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL)*, Asunción, 2009.

### c) Logros importantes

El proyecto alcanzó la meta propuesta con muy buenos resultados. El CEPPROCAL se estableció de manera autogestionable y autoinnovadora ofreciendo capacitaciones y servicios de consultoría para mejorar la competitividad de las pymes. Entre las razones del éxito, cabe mencionar que la entidad ejecutora del proyecto, formada por la UIP con la colaboración del MIC, pertenecía al sector privado.

Esta estructura obligó al CEPPROCAL a tener presente el concepto de sostenibilidad, desarrollando actividades que asegurasen su supervivencia, y a adoptar medidas de forma flexible ajustándose a las coyunturas presentadas y respondiendo a las necesidades de las pymes. El CEPPROCAL también recibió apoyos de la UIP, su entidad superior, en la promoción de los servicios para las pymes. Esta experiencia exitosa ha sido el primer modelo de alianza estratégica entre el sector público y el sector privado industria.

Las contrapartes paraguayas recibieron capacitación en distintos temas a través de las actividades diarias con los expertos japoneses, tanto en el Japón como en otros países de Latinoamérica. En especial, el concepto de la metodología Kaizen, que significa mejoramiento continuo por medio de pequeños cambios y poca inversión, y la metodología sistemática de las “5 eses”, fueron apropiados para la realidad del país, y la contraparte paraguaya los aplicó de manera eficiente.

Los importantes logros mencionados anteriormente fueron el fruto del planteamiento del EDEP. Las antiguas contrapartes entrevistadas confirmaron la relación entre el CEPPROCAL y el EDEP con estas palabras: “Gracias al EDEP se tuvo un norte y una visión para caminar. El CEPPROCAL aplica una parte del EDEP: buscar la competitividad”, y “El EDEP fue un hito del que hasta ahora no se siente el efecto que tuvo, pero cualquiera que tome las recomendaciones del EDEP tendría éxito”.

### d) Desafíos

El proyecto culminó exitosamente y el CEPPROCAL sigue funcionando. Sin embargo, tuvo las siguientes limitaciones: i) el área de cobertura limitada a la capital del país, ii) la participación limitada de las pequeñas y micro empresas, y iii) la integración limitada de los servicios para el sector agropecuario. La cobertura limitada se debió a que el

proyecto se centró solamente en Asunción y Gran Asunción. Cabe señalar que en aquel entonces no había una masa crítica industrial en el interior del país. El caso ii), la participación limitada de las pequeñas y micro empresas, demuestra falta de interés y conciencia, por parte de las empresas, en lo que respecta a la importancia de mejorar su productividad y calidad. Las palabras de las ex contrapartes entrevistadas -“Es más difícil el (desarrollo) inclusivo porque no hay cultura de consultoría ni capacitación”- explican muy bien el trasfondo de la dificultad de impulsar un desarrollo inclusivo en el sector industrial.

En el caso iii), la integración limitada de los servicios para el sector agropecuario, se constató una utilización limitada de los resultados positivos del proyecto para el sector agrícola, debido a las dificultades de articulación intersectorial, tanto en el Gobierno del Paraguay como en la JICA.

Se debería reconocer más la importancia de los trabajos de encadenamiento entre el sector primario (agropecuario) y el sector secundario (industria), en el marco de la alianza estratégica público-privada para mejorar la competitividad y la calidad de la agroindustria paraguaya.

#### 4. Proyecto de mejora de semillas de sésamo para los pequeños productores

##### a) Antecedentes del proyecto

En el EDEP se identificó, como una de las características del sector agrícola del Paraguay, que: “cerca del 80% del sector está compuesto por fincas de pequeña escala cuya competitividad en el mercado es muy débil”. Para superar esta situación se propusieron varios proyectos, y uno de ellos estaba destinado a aumentar la producción de nuevos productos de exportación dentro del programa de producción regional de asistencia para impulsar la estrategia de “promover una región de producción que apunte a reducir los costos de producción y mejorar la productividad” dentro del sector agrícola.

En el Paraguay, los ingresos procedentes de las actividades agropecuarias de los pequeños productores son bajos. El algodón fue el cultivo de mayor renta para los pequeños productores paraguayos desde la década de 1970 hasta mediados de la década de 1990, y llegó a tener

una superficie cultivada de 560.000 hectáreas. Lamentablemente, la caída de los precios internacionales del algodón y el debilitamiento de la política pública (el Programa Nacional del Algodón se dismanteló en 1972) afectaron negativamente a los ingresos de los pequeños productores y, de manera indirecta, a la sociedad paraguaya, creando inseguridad social en el norte de la región oriental del país.

Tal situación obligó a buscar otros cultivos alternativos para los pequeños productores, y así el sector privado comenzó, desde fines de la década de 1990, a cultivar sésamo por iniciativa propia. Según el Censo Agrícola Nacional de 2008, el sésamo ya se había convertido en un rubro exportable de los pequeños productores, con unas 40.869 fincas productoras, una superficie sembrada de 69.857 hectáreas y una producción de 50.049 toneladas (INBIO y UGP, 2011, y Vásquez, 2011).

Por la importancia del cultivo, se consideró que el sésamo era *“una semilla de cambio”* (PNUD, 2008). Sin embargo, el rendimiento ha sido bajo en las últimas temporadas agrícolas, a causa de la degeneración genética de las variedades y la falta de un programa de producción de semillas mejoradas, entre otras razones.

Por los antecedentes mencionados más arriba, la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) comenzó a trabajar en la mejora de las semillas de sésamo y consideró importante ampliar la capacidad de trabajo en ese ámbito. Para impulsar esta iniciativa, la FCA solicitó al gobierno del Japón, a través de la JICA, una cooperación técnica en forma de proyecto destinado a mejorar las semillas de sésamo para los pequeños productores.

## b) Resumen del proyecto

El resumen del proyecto puede verse en el cuadro V.4.

Cuadro V.4  
Resumen del Proyecto de mejoramiento de semillas de sésamo  
para los pequeños productores

Objetivo principal	Los pequeños productores de sésamo mejoran la productividad y calidad de su producción mediante el uso de tecnología adecuada y semillas mejoradas
Objetivo del proyecto	Los semilleros están capacitados, y producen semilla mejorada de sésamo con tecnología adecuada para satisfacer la demanda de los pequeños productores

Cuadro V.4 (conclusión)

Resultados esperados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se establece la alianza estratégica entre el sector público, privado y académico para la producción de semillas mejoradas de sésamo</li> <li>2. Se depuran y caracterizan variedades de sésamo locales tradicionales</li> <li>3. Se identifican nuevas variedades mejoradas de sésamo</li> <li>4. Productores semilleristas de sésamo capacitados en técnicas de cultivo y producción de semillas fiscalizadas</li> <li>5. Productores líderes y técnicos de sésamo conocen la tecnología adecuada y la importancia del uso de semillas fiscalizadas</li> </ol>
Duración	Octubre de 2009 a octubre de 2012 (tres años)
Área del proyecto	Departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay
Grupo meta	Investigadores de la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), productores de semillas de sésamo y técnicos extensionistas a nivel de campo
Organización contraparte	Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)
Organización cooperante	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias de México (INIFAP) Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SER)

Fuente: Facultad de Ciencia Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (FCA/UNA/JICA), *Informe final del Proyecto de mejoramiento de semillas de sésamo para los pequeños productores*, Asunción, 2012.

### c) Logros importantes

El proyecto obtuvo los resultados previstos y, en consecuencia, el objetivo fijado por las iniciativas de las contrapartes de la FCA apoyadas por los profesionales del INIFAP y el SER en el marco del Japan Mexico Partnership Programme. Uno de los logros importantes fue la depuración de semillas de sésamo tradicional (variedad de Escoba Blanca) y la introducción de germoplasmas de 66 variedades desde México.

Al mismo tiempo, se equipó el Laboratorio de Análisis de Calidad de Semillas de sésamo y se fortalecieron los campos experimentales de la facultad para poder seguir trabajando en el mejoramiento de semillas. Asimismo, las contrapartes paraguayas fortalecieron sus capacidades en trabajos conjuntos con los expertos mexicanos enviados al Paraguay, y en las capacitaciones realizadas en México. Con estos resultados, se puede decir que la FCA ya posee la capacidad profesional y la infraestructura necesarias para suministrar las semillas depuradas de sésamo blanco sin mezcla varietal.

El proyecto tuvo en cuenta, desde sus inicios, la importancia de establecer una alianza estratégica entre el sector público, el sector privado

y el académico, ya que todos ellos participan en el cultivo de sésamo y cada uno tiene una función diferente. El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), entidad estatal, tiene la función de fiscalizar las semillas y a los semilleristas; las empresas del sector privado se ocupan del suministro de semillas, de la asistencia técnica, la comercialización y, en caso necesario, del financiamiento, y la FCA, del sector académico, de desarrollar las técnicas adecuadas y difundirlas.

Para que los pequeños productores más necesitados puedan utilizar los resultados del proyecto de manera óptima, fue indispensable establecer esta alianza estratégica entre los tres sectores.

Las contrapartes confirmaron la importancia de esta alianza intersectorial manifestando que: “(el proyecto tuvo éxito) porque se elaboró de buena manera, a través de un taller participativo donde todos los actores se involucraron; en otras palabras, el proyecto nació de una necesidad, tuvo un buen cimiento.”

Algunos de los pequeños productores que trabajaron con el proyecto, así como los semilleristas de sésamo, percibieron la mejora de la calidad de las semillas al ver aumentar el rendimiento, y comenzaron a adquirir nuevas técnicas de manejo de cultivo y mejoramiento del suelo. Cabe esperar que la alianza estratégica mencionada más arriba siga funcionando cada vez mejor, para que los pequeños productores entren dentro de las cadenas de valor de las empresas privadas. Esta estructura de alianza estratégica entre los tres sectores podría ser un modelo de desarrollo que fomentara el aumento de los ingresos de los pequeños productores.

#### d) Desafíos

El proyecto arrojó muy buenos resultados; sin embargo, existen varios desafíos para el futuro. El primero es la competencia internacional con los países africanos que están intentando exportar sésamo confitero, lo que implica una competencia de precios a escala internacional y, en ese sentido, el sésamo paraguayo tendrá que ser más competitivo. Para ello es necesario mejorar la productividad y la calidad de los productos.

A tal fin, una de las tareas más importantes sería la mejora del cultivo y del suelo, un aspecto que hasta ahora no se ha tenido en cuenta debido a la buena adaptación del cultivo de sésamo en el Paraguay, donde se contaba con buenas condiciones climáticas, un suelo fértil y pocas enfermedades y plagas.

Los entrevistados confirmaron esta situación manifestando: “Cuando el sésamo se inició en el Paraguay, se vendió”, y que el hecho de que no requiriese mucho fertilizante influyó en el desgaste del suelo; “Pensábamos que el sésamo era un regalo de Dios para los pequeños productores paraguayos; sin embargo, ya no es tan sencillo y se requieren ciertos trabajos”.

Por otro lado, es importante trabajar con el sésamo negro, ya que se podría convertir en un rubro alternativo para los pequeños productores de la zona sur de la región oriental del país.

## 5. Proyecto de fortalecimiento de cooperativas de la zona sureste (fases I y II)

### a) Antecedentes del proyecto

Considerando el gran número de fincas de pequeña escala que hay en el Paraguay, en el EDEP se propusieron varios proyectos complementarios. Uno de ellos fue el proyecto de apoyo a las cooperativas agrícolas en el marco del Programa de fortalecimiento de los productores agrícolas y el programa de cooperativas, diseñado para impulsar la estrategia de “diversificar los productos agrícolas y promover la industria agrícola procesadora apoyando a las organizaciones de productores y a las cooperativas agrícolas” dentro del sector agrícola.

En el caso del Paraguay, el sector cooperativo desempeña un papel muy importante en el desarrollo del país. Según los datos del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), en 2011 fueron 982 las cooperativas que operaron de forma activa; de ellas, 248 (una cuarta parte) lo hicieron en el área de la producción. Los datos del Censo Agropecuario Nacional 2008 confirmaron claramente que las cooperativas de producción ocupaban un lugar muy importante dentro del sector agropecuario. El número total de productores asociados era de 85.710, y el 34,1% eran miembros de cooperativas.

Los pequeños productores asociados con menos de 50 hectáreas de finca eran 74.064, y el 29,1% pertenecía a las cooperativas de producción. Las fincas beneficiarias de créditos fueron 51.289, y el 30,6% de esos créditos los concedieron las cooperativas. Los 42.089 pequeños productores con menos de 50 hectáreas de finca tuvieron acceso al crédito, y el 26,9% se benefició de créditos concedidos por las cooperativas de producción. Las fincas que

recibieron asistencia técnica fueron 44.206, y el 24,6% de ellas contaron con asistencia de las cooperativas.

Los 35.178 pequeños productores con menos de 50 hectáreas de finca tuvieron acceso a asistencia técnica, y el 17,4% se benefició de la que brindan de las cooperativas de producción. Con estos datos se confirma el importante papel que las cooperativas desempeñan para los pequeños productores, tanto en lo relativo al crédito como a la asistencia técnica.

En el mismo período, las grandes cooperativas fueron adquiriendo conciencia de la importancia de construir una sociedad estable y de fomentar la convivencia y la prosperidad mutua con los pequeños productores, y se empezó a alcanzar un consenso en el sentido de que todo ello era necesario y formaba parte de las medidas encaminadas a lograr la seguridad social en áreas rurales.

Así, las grandes cooperativas promocionaron activamente diversas actividades de apoyo a los pequeños productores. Sin embargo, ante la necesidad de sistematizar estas iniciativas y ampliar a mayor escala, el Gobierno del Paraguay solicitó al Gobierno del Japón una cooperación técnica en forma de proyecto para fomentar la organización y el fortalecimiento de la organización de los pequeños productores, teniendo como instituciones contrapartes al INCOOP y a la Federación de Cooperativas de Producción Ltda. (FECOPROD), con la zona sureste del país como beneficiaria del proyecto.

## b) Resumen del proyecto

El resumen del proyecto puede verse en el Cuadro V.5.

Cuadro V.5  
Resumen del Proyecto de fortalecimiento de cooperativas  
de la zona sureste (Fases I y II)

Objetivo principal	Mejorar la calidad de vida de los socios de las cooperativas beneficiarias
Objetivo del proyecto	Mejorar la capacidad de gestión administrativa de las cooperativas beneficiarias
Resultados esperados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se potencia la interrelación entre cooperativas beneficiarias y cooperantes, como también entre las beneficiarias</li> <li>2. Crece la confianza de los socios hacia su cooperativa, y aumenta la participación de socios</li> <li>3. Aumenta el capital de los socios y mejora la solidez de la cooperativa</li> <li>4. Se realiza la compra colectiva de insumos agrarios por parte de las cooperativas involucradas</li> <li>5. Se aumenta el volumen de producción y los mercados de venta de las cooperativas beneficiarias</li> </ol>

Cuadro V.5 (conclusión)

	6. Los socios realizan la planificación de fincas y trabajan con mayor organización y motivación
Duración	(Fase I) Enero de 2007 a enero de 2010 (tres años) (Fase II) Enero de 2010 a enero de 2012 (tres años)
Área del proyecto	Departamentos de Itapúa y Alto Paraná
Grupo meta	Socios de las cooperativas de la zona sureste del Paraguay
Organización contraparte	Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) y Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD)

Fuente: Instituto Nacional de Cooperativismo/Federación de Cooperativas de Producción/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (INCOOP/FECOPROD/JICA), *Estudio comparativo 2007–2009 del Proyecto de fortalecimiento de las cooperativas de pequeños productores de la zona sureste del Paraguay. Informe final*, Asunción, 2009.

### c) Logros importantes

El proyecto alcanzó la meta propuesta fortaleciendo la capacidad de gestión de las pequeñas cooperativas beneficiarias. En la evaluación final se observaron resultados positivos en el fortalecimiento organizacional de las pequeñas cooperativas; por ejemplo, ocho de cada 10 socios manifestaron tener más esperanzas de recibir asistencia por parte de su cooperativa, y el 80% observó una mejora de la cooperativa en la atención a los socios. Una de las razones del éxito en el ámbito del fortalecimiento organizacional fue el apoyo que brindaron las cooperativas cooperantes, que ofrecieron pasantías, capacitaciones, asistencia técnica y aportes financieros, entre otras cosas.

En lo que respecta a las pasantías, fueron muy útiles e importantes para que los directivos y funcionarios de las cooperativas beneficiarias conocieran las experiencias exitosas de las cooperativas cooperantes. Asimismo, las pasantías sirvieron para iniciar una relación entre las cooperantes y las beneficiarias, tal como lo declara una de las antiguas contrapartes del proyecto: “La implementación de las pasantías en las cooperativas cooperantes fue muy beneficiosa porque dio lugar al nacimiento de un vínculo entre las cooperantes y las beneficiarias”.

En el sector cooperativo del Paraguay, es obligatorio contar con el Fondo de Fomento de la Educación establecido por el artículo 42° de la Ley 438/94 (INCOOP, 2010), que regula las cooperativas del Paraguay. Según este artículo, cada cooperativa debe ingresar en este fondo, como mínimo, el 10% del excedente obtenido en el año. Este importante fondo y la conciencia de las cooperativas cooperantes, tal como se ha mencionado anteriormente, fueron los motores que impulsaron el apoyo que las cooperantes brindaron a las beneficiarias.

También se vieron resultados positivos en la inclusión económica de las cooperativas beneficiarias, que se facilitó mediante las actividades de las ferias locales, la planificación de fincas y la contabilidad familiar, las tres actividades principales que funcionaron como una cadena; además, i) los socios se interesaron por vender sus productos en las ferias locales; ii) los socios feriantes tuvieron que planificar sus producciones en la finca para poder vender en las ferias y en los eventos importantes, como Navidad y Semana Santa, entre otros, y iii) los socios feriantes tuvieron que controlar sus ingresos y egresos para reducir los gastos, economizar y optimizar el uso de las ganancias.

Es importante mencionar que las tres actividades que arrojaron buenos resultados no requirieron una inversión elevada; antes al contrario, pudieron comenzar a pequeña escala, y los socios feriantes que obtuvieron buenos resultados fueron ampliando progresivamente sus actividades.

Esta cadena de éxitos permitió a los socios feriantes cambiar su mentalidad de dependencia y salir del asistencialismo. Cabe destacar el importante papel que en estos procesos de mejoramiento desempeñaron los voluntarios japoneses de la JICA, no por el apoyo financiero o material, sino por el acompañamiento y la convivencia diaria con los pequeños productores.

En las expresiones de los socios feriantes entrevistados puede observarse ese cambio de mentalidad: “Hacer lo que se puede con lo que se tiene”; “Una concienciación de que si se quiere, se puede”; “Solo anotando uno se da cuenta de los gastos y los ingresos”; “En dos años pude liquidar una deuda de 8.150.000 guaraníes (unos 1.900 dólares) reduciendo los gastos innecesarios”.

#### d) Desafíos

El proyecto, si bien logró los resultados positivos antes mencionados, también tropezó con algunas limitaciones. La primera limitación observada fue la avanzada edad de los socios de las cooperativas beneficiarias. Más del 85 % de los socios tienen más de 40 años, y el grupo de edad más numeroso es el que forman los que tienen entre 50 y 64 años.

Con miras a mejorar la autogestión y la innovación y conseguir una mayor transformación de las cooperativas beneficiarias en el futuro, es

necesario que aumente el número de jóvenes que participan como socios de las cooperativas.

Otra de las limitaciones observadas está asociada a las ferias locales. Si bien estas ferias funcionan bien como actividad inicial, la competencia con otras ferias locales y empresas privadas, sumada al reducido número de habitantes de las ciudades intermedias, obligan a los socios a pasar a actividades como la participación en ferias en ciudades grandes y el procesamiento de productos agropecuarios para incorporar valor agregado, entre otras.

Por último, esta alianza entre las cooperativas cooperantes y las beneficiarias depende mucho de la buena voluntad de las primeras. Se debería diseñar un esquema estilo *win-win* en el que ambas puedan salir beneficiadas. A tal fin, sería recomendable introducir el enfoque territorial de desarrollo rural (Sepúlveda y otros, 2003) e incluir a las cooperativas beneficiarias en las cadenas de valor de las cooperantes.

## C. Lecciones aprendidas mediante el análisis de los cinco proyectos

Mediante el análisis de los antecedentes, los resúmenes, los logros importantes y los desafíos de los cinco proyectos apoyados por la JICA, se extrajeron algunas conclusiones. La primera de ellas apunta a que las acciones de cooperación de la JICA se prepararon sobre la base de la propuesta del EDEP. En otras palabras, después de 2000 el EDEP fue un lineamiento importante de la cooperación de la JICA.

Un buen ejemplo es el proyecto CEPPROCAL, y las propias contrapartes son conscientes de ello: “Gracias al EDEP se tuvo un norte y una visión para caminar. CEPPROCAL aplica una parte del EDEP: buscar la competitividad y calidad”. La segunda conclusión es que la cooperación de la JICA en el Paraguay ha logrado resultados positivos destacables en materia de transferencia tecnológica y fortalecimiento de los recursos humanos. La JICA siempre ha dado importancia a los aspectos técnicos, no solamente en el Paraguay, sino también en otros países, exportando y adaptando las tecnologías japonesas y trabajando conjuntamente con las contrapartes en las oficinas y también en el campo. Esta cultura de trabajo

ha sido uno de los puntos fuertes de la JICA, y contribuyó a desarrollar los recursos humanos en el ámbito de la tecnología.

Sin embargo, uno de los puntos débiles de la JICA han sido los trabajos en temas de políticas públicas y fortalecimiento institucional. La falta de determinación en temas institucionales ha sido una de las razones de la inestabilidad de parte de los recursos humanos desarrollados por las asistencias de la JICA.

En este sentido, la JICA ha empezado a trabajar en el fomento de la capacidad, un proyecto encaminado a fortalecer la concienciación institucional, y cabe esperar que ese punto débil desaparezca (JICA, 2008, y Hosono y otros, 2011). Asimismo, se confirma que los proyectos asistidos por la JICA fueron sectoriales, y que faltó la articulación entre diversos sectores para generar una mayor sinergia. En el caso del CEPPOCAL, se observó falta de articulación con el sector primario, sobre todo en actividades productivas agropecuarias. En este punto se espera introducir un nuevo enfoque para superar el desarrollo sectorial tradicional.

Las acciones de cooperación contribuyeron al desarrollo dinámico de los medianos y grandes productores, ya por una mayor exportación de productos básicos (los grandes productores), ya por un incremento de la calidad y la competitividad (los medianos productores). Sin embargo, se debe reconocer que es necesario trabajar con mayor inclusión social y económica, y para ello es importante perseverar en la búsqueda de un nuevo enfoque que fortalezca la autogestión de estos actores y deje atrás el asistencialismo.

Los resultados positivos del Proyecto de fortalecimiento de cooperativas de la zona sureste contribuyeron a encontrar la posibilidad de transformar la mentalidad en el camino hacia: “Una concienciación de que, si se quiere, se puede” y “Hacer los que se puede con lo que se tiene”. Asimismo, es necesario instaurar un nuevo mecanismo de trabajo para el fortalecimiento comercial con miras a mejorar la autosostenibilidad una vez culminado el proyecto.

No cabe duda de que los cultivos comerciales son muy dinámicos y cambiantes; de ahí que sea necesario trabajar desarrollando la capacidad de innovación y autogestión de los actores. Para ello sería muy conveniente

estudiar la posibilidad de crear una nueva plataforma de desarrollo para el Paraguay, logrando una mayor y mejor participación del sector privado (las empresas privadas y las cooperativas).

En síntesis, es necesario encontrar un nuevo enfoque para la cooperación de la JICA, que facilite el desarrollo de la capacidad político-institucional, una articulación intersectorial y una nueva alianza estratégica con el sector privado. Cabe esperar que, con el nuevo enfoque de desarrollo, se alcance un desarrollo dinámico con mayor inclusión de la población necesitada del Paraguay (pequeños productores y pequeñas y micro empresas), y con mentalidad de autogestión.

## D. El Paraguay en 2011: transformación de la política de cooperación de la JICA. Del EDEP al Estudio de desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor (EDRIPP)

### 1. El desarrollo inclusivo y el desarrollo de los territorios rurales como un enfoque de aterrizaje

#### a) La discusión sobre el desarrollo inclusivo

A través de las iniciativas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), liderados por Naciones Unidas, se ha generado la conciencia de que para alcanzar los ODM es necesario trabajar en el desarrollo inclusivo (Chibba, 2011 y Cook, 2006). Rauniyar y Kanbur (2010) señalaron que, a diferencia de un crecimiento excluyente, el desarrollo inclusivo está relacionado con la distribución de las mejoras. Infante (2011) describió la situación actual del desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe, y lo analizó desde distintos puntos de vista; entre otros, el grado de heterogeneidad estructural, la formación de capacidades y los nuevos sectores sociales. Asimismo, señaló la importancia de trabajar con la convergencia territorial para lograr el desarrollo inclusivo. En este sentido, sería importante estudiar el enfoque territorial para el desarrollo inclusivo de los territorios rurales como un enfoque de aterrizaje.

b) La discusión sobre el desarrollo sostenible de los territorios rurales como un enfoque de aterrizaje

El enfoque territorial ha desarrollado su concepto y su método a través de las experiencias acumuladas de implementación de programas y proyectos, y también mediante el análisis de las lecciones aprendidas. Es decir, el enfoque territorial no ha surgido de las teorías de desarrollo, sino de la sistematización de las experiencias vividas, y tanto de los éxitos como de los fracasos. El enfoque territorial apareció en los países europeos entre 1968 y 1988, y se formalizó en la Unión Europea a partir de 1991, con el programa de relaciones entre las actividades de desarrollo de la economía rural LEADER (del francés, *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) (Esparcia, 2000, y Saraceno, 1999).

LEADER logró concienciar a los políticos y profesionales en lo relativo al dinamismo de los territorios rurales, el reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana, el fomento de la inversión del sector privado y la creación de algunos empleos. Sin embargo, LEADER tropezó con algunas limitaciones a la hora de desarrollar la capacidad de innovación en materia de autogestión una vez finalizado el programa.

De Janvry y Sadoulet (2007) señalaron que en el programa LEADER faltó un enfoque de gran impulso, “*a big push approach*”, que permitiera ampliar su alcance. En 2002 se organizó un viaje de los responsables políticos y directores de programas de desarrollo rural en América Latina, para conocer *in situ* las experiencias del programa.

Durante el viaje se tomó la decisión de aprovechar las experiencias de LEADER en el contexto latinoamericano, adaptando algunos puntos.. Así nació, en 2003, el proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina), con el objetivo de “promover y facilitar tres experiencias piloto de desarrollo rural con enfoque territorial en diversas zonas de América Latina, para así evaluar el interés y la viabilidad del enfoque territorial del desarrollo rural en la región y contribuir a dar respuesta a las preguntas de cómo hacer operativo tal enfoque”.

Según Sumpsi (2006), las principales lecciones aprendidas para hacer operativo el enfoque territorial rural fueron, entre otras: criterios que permitieran delimitar los territorios rurales aptos para las intervenciones; construcción y/o fortalecimiento de una nueva institucionalidad para promover y gestionar el desarrollo territorial rural; instrumentos para fomentar el desarrollo territorial rural; coordinación

vertical entre programas e instituciones de desarrollo en distintos niveles territoriales, y sinergias entre programas de cooperación técnica y programas de inversión.

Por otra parte, se han implementado varios programas y proyectos para gestionar el desarrollo sostenible en los territorios rurales de varios países de la América Latina. Por ejemplo, se han documentado las experiencias y lecciones aprendidas en México (Echeverri y Moscardi, 2005, y Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, 2011), en los países centroamericanos (CAC/SICA, 2010), Costa Rica (RED CAM-drp, 2012), el Brasil (Sepúlveda y Guimarães, 2008) y los países andinos (CAN, 2011).

En la parte teórica, Sepúlveda y otros (2003) unificaron los criterios para impulsar el enfoque territorial de desarrollo rural en América Latina. En su trabajo se propuso que “el enfoque territorial estaba orientado por una visión integradora y holística en la que destacan como elementos fundamentales: la multidimensionalidad, la intertemporalidad e intergeneracionalidad, la multisectorialidad y la articulación de las economías territoriales”. También, Fujita, Krugman y Venables (2000) orientaron la economía espacial hacia el enfoque territorial en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: una nueva geografía económica* (Banco Mundial, 2008), un paso muy importante para que las agencias de cooperación internacionales reconocieran el desarrollo sostenible de los territorios rurales sobre la base de enfoques teóricos comprobados.

Al mismo tiempo, la parte metodológica la desarrolló principalmente el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); por ejemplo, Sepúlveda (2008a y 2008b) presentó un biograma para calcular el nivel de desarrollo de los territorios rurales, y Adib (2010) elaboró una guía para formular y gestionar planes de desarrollo de los territorios rurales.

Asimismo, Bebbington, Abramovay y Chiriboga (2008) mencionaron en su momento que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y otras agencias internacionales ya habían empleado el término “desarrollo territorial rural”. Cabe mencionar que tanto el IICA como la Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) también han venido trabajando seriamente en las consecuencias del desarrollo territorial rural en América Latina.

Por lo tanto, entre las agencias de cooperación internacional suele darse por sentado que el desarrollo territorial rural es una tarea importante

en la búsqueda de un enfoque útil para el desarrollo sostenible de los territorios rurales. Por su parte, ILPES (2010) insistió en la importancia de confeccionar estadísticas regionales para poder realizar esfuerzos de formulación de políticas nacionales, y Alarcón y Ruz (2011) recomendaron desarrollar una estrategia mancomunada para la región.

En 2012, la AECID y el IICA lanzaron un nuevo proyecto regional llamado Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina (PIDERAL), destinado a apoyar el diseño de una nueva generación de políticas públicas de desarrollo de los territorios rurales<sup>2</sup>.

## 2. Formulación de estrategias para un desarrollo inclusivo en los territorios rurales

En la República del Paraguay se han producido cambios en la política de gobierno relativa al desarrollo rural, sobre todo durante el mandato del Presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008); esos cambios hicieron más hincapié en la asistencia dirigida a los pequeños productores, con la visión de un desarrollo rural más inclusivo.

Sin embargo, no existió una estrategia a mediano y largo plazo para llevar a cabo los programas del gobierno en el ámbito del desarrollo rural inclusivo. Por lo tanto, el Gobierno paraguayo solicitó al gobierno del Japón una cooperación técnica en forma de estudio con vistas a formular una política pública basada en el enfoque territorial.

El Estudio para el desarrollo rural integral dirigido al pequeño productor (EDRIPP) lo realizó, entre 2009 y 2011, la Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte (CIMC<sup>3</sup>) del Gobierno paraguayo con la asistencia de la JICA, y mediante una serie de actividades (véase el diagrama V.3).

El enfoque adoptado por el desarrollo sostenible de los territorios rurales (DSTR) se basó en el documento de Sepúlveda y otros (2003) y se abordó desde las siguientes cuatro dimensiones:

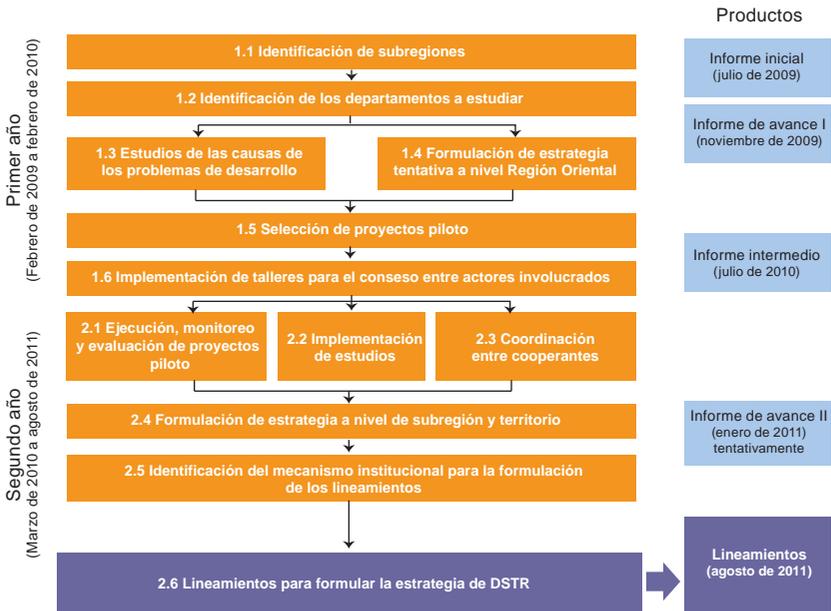
---

<sup>2</sup> Véase [en línea] <http://www.iica.int/esp/programas/territorios/Paginas/default.aspx>.

<sup>3</sup> Basada en el Decreto 648/08, y constituida por representantes de la Presidencia (PR), el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y las organizaciones de su coordinación política están a cargo de la Secretaría General y Gabinete Civil de la Presidencia de la República, y la coordinación técnica a cargo del jefe del Equipo Económico Nacional (EEN) y el Ministerio de Hacienda.

- **Político-institucional:**  
 Porque, en gran medida, la GOBERNABILIDAD es el resultado del funcionamiento eficaz y transparente de las instituciones.
- **Económico-productivo:**  
 Apuntando a la COMPETITIVIDAD sectorial, general e integral del mundo rural.
- **Sociocultural:**  
 Porque la EQUIDAD SOCIAL tiene consecuencias redistributivas, materiales y culturales, según el grado de dedicación al trabajo de cada habitante del mundo rural.
- **Ambiental:**  
 Porque apunta al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para alcanzar el desarrollo.

Diagrama V.3  
 Flujo de actividades realizadas por el EDRIPP



Fuente: Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (CIMC/JICA), *Lineamientos para formular la Estrategia de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. Informe final*, Asunción, 2011.

El objetivo fundamental del DSTR es promover la cohesión social en los territorios rurales, y entre los territorios con el resto de la sociedad. Este objetivo apunta a la transformación del medio rural a través de procesos de gestión territorial participativa que mejoren la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo de las instituciones, como componentes fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo. El buen gobierno y la participación son las bases de la gestión territorial. Cuando la participación incide realmente en la toma de decisiones, estas son más eficaces en lo que concierne a la calidad de vida y la cohesión social.

Diagrama V.4  
Las cuatro dimensiones planteadas por el EDRIPP



Fuente: Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (CIMC/JICA), *Lineamientos para formular la Estrategia de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. Informe final*, Asunción, 2011.

#### a) Visión 2030

La Visión 2030 se propone como meta a largo plazo, o meta final, con un horizonte de 20 años, y en ella se afirma:

“La calidad de vida de los pobladores de los Territorios Rurales ha mejorado significativamente, consolidando el sentido de pertenencia, el arraigo y la gobernabilidad local, gracias al desarrollo de sus capacidades y competencias, a la gestión sostenible de los recursos naturales y el aprovechamiento del potencial productivo de sus territorios.”

b) Ámbitos de la estrategia

La estrategia de desarrollo rural sostenible que se propone está estructurada en tres ámbitos: región oriental, subregiones y territorios. Los lineamientos de la estrategia del DSTR definen un marco conceptual, metodológico y operativo útil para todo el territorio nacional, y tiene en cuenta momentos diferenciados de formulación atendiendo a una lógica gradual de ejecución. Cabe esperar que durante la fase de formulación de la estrategia se incorporen tanto el departamento Central como la región occidental. Asimismo será fundamental realizar un esfuerzo particular para incorporar explícitamente propuestas que aprovechen en la práctica el potencial de desarrollo de las relaciones urbano-rurales como posibles motores de la dinámica territorial.

Diagrama V.5  
Ámbitos de la estrategia del EDRIPP



Fuente: Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (CIMC/JICA), *Lineamientos para formular la Estrategia de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. Informe final*, Asunción, 2011.

c) Contenido de cada ámbito

Para alcanzar la Visión 2030 se establecen cuatro pilares y tres ejes con sus respectivas líneas estratégicas, que apuntan a superar los factores clave que limitan el desarrollo.

Diagrama V.6  
Contenido de cada ámbito: visión, pilares y ejes del EDRIPP



Fuente: Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (CIMC/JICA), *Lineamientos para formular la Estrategia de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. Informe final*, Asunción, 2011.

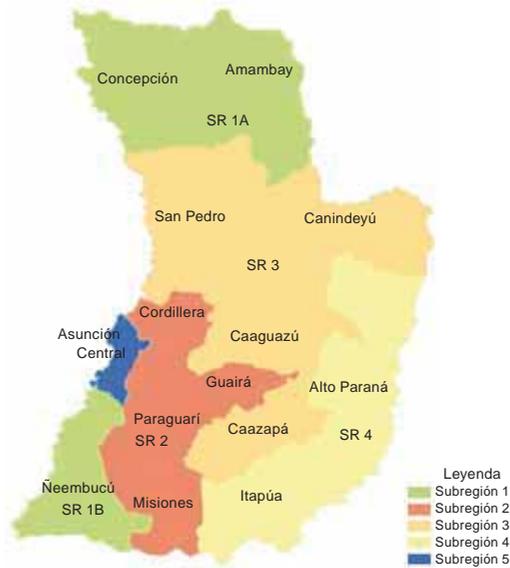
Los cuatro pilares tienen por objetivo impulsar transformaciones en cada una de las cuatro dimensiones; en cambio, los ejes son líneas estratégicas transversales cuya función es habilitar a los agentes institucionales, a las organizaciones sociales y los actores sociales individuales. Los ejes se orientan hacia el fortalecimiento de la capacidad institucional y organizacional, y de los recursos humanos necesarios para implementar de manera continua y sostenible las líneas estratégicas de los cuatro pilares.

#### d) Subregiones con características diferenciadas

El documento de lineamientos propone que se agrupen en subregiones (SR) los departamentos que presenten características similares, con el objetivo de aprovechar al máximo sus respectivos potenciales y elaborar las estrategias diferenciadas según sus características, para así alcanzar los objetivos propuestos para la Visión 2030. Los departamentos incluidos en cada subregión presentan, por un lado, sus propias características y, por el otro, características comunes o similares. Este hecho ha sido verificado comparando los resultados de análisis de clúster con el mapa de uso de los suelos (producción de soja, maíz, trigo, girasol y sésamo<sup>4</sup>).

<sup>4</sup> Véase Instituto de Biotecnología Agrícola (INBIO).

Mapa V.1  
Las cinco subregiones identificadas



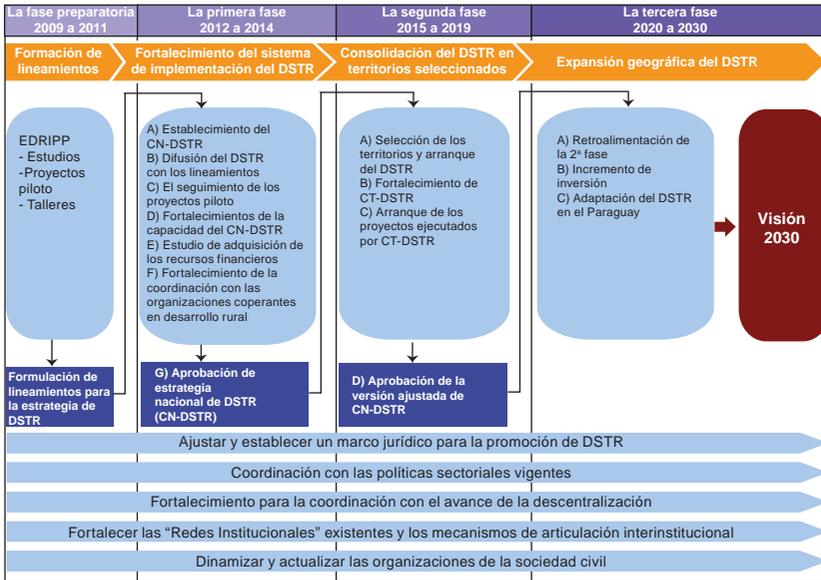
Fuente: Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (CIMC/JICA), *Lineamientos para formular la Estrategia de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. Informe final*, Asunción, 2011.

- Subregión 1 “Productiva-extensiva”: departamentos de Concepción y Amambay (SR1A), y Ñeembucú (SR1B).
- Subregión 2 “Campesina tradicional”: departamentos de Cordillera, Paraguari, Guairá y Misiones.
- Subregión 3 “En transición”: departamentos de San Pedro, Canindeyú, Caaguazú y Caazapá.
- Subregión 4 “Agro-exportadora”: departamentos de Alto Paraná e Itapúa.
- Subregión 5 “Metropolitana”: departamento Central.

e) Trayecto para el fortalecimiento del esquema para el mecanismo institucional de implementación

En el siguiente diagrama se presenta un resumen del proceso planteado para desarrollar el mecanismo institucional de implementación necesario para alcanzar la Visión 2030.

Diagrama V.7  
Proceso para el desarrollo del mecanismo institucional de implementación



Fuente: Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte/Agencia de Cooperación Internacional del Japón (CIMC/JICA), *Lineamientos para formular la Estrategia de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. Informe final*, Asunción, 2011.

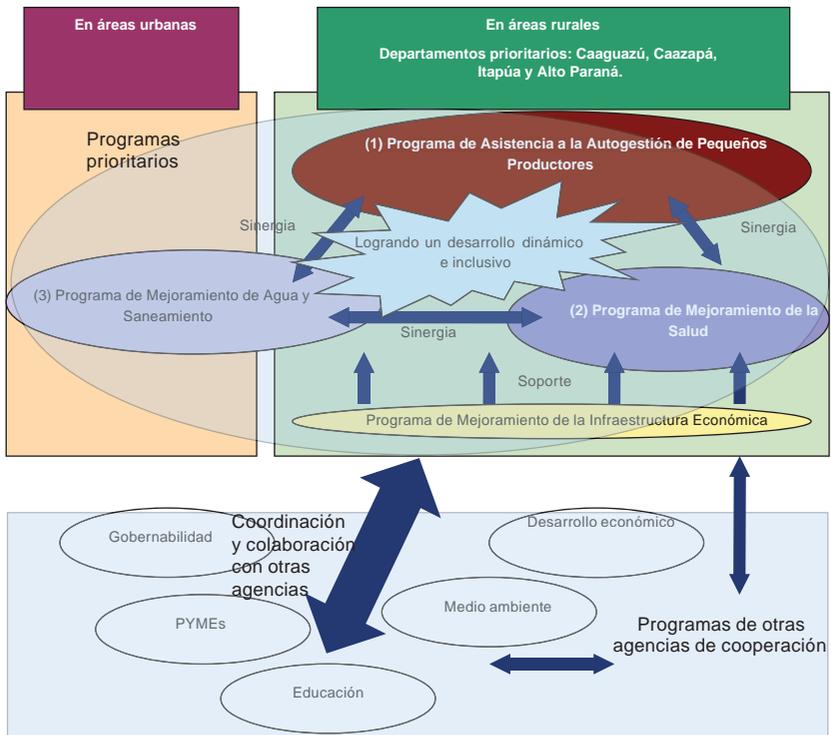
## E. Implementación de los proyectos de la JICA para un desarrollo inclusivo en los territorios rurales

La JICA asiste al Paraguay implementando el enfoque del programa Programme Approach, destinado a asistir las políticas públicas del gobierno paraguayo. Dentro de este marco se han identificado tres programas prioritarios de asistencia del Gobierno japonés, a saber: Programa de asistencia a la autogestión de pequeños productores, Programa de mejoramiento de la salud y Programa de mejoramiento de agua y saneamiento.

La JICA ha elaborado una serie de proyectos para la implementación de la estrategia de desarrollo sostenible de los territorios rurales planteada

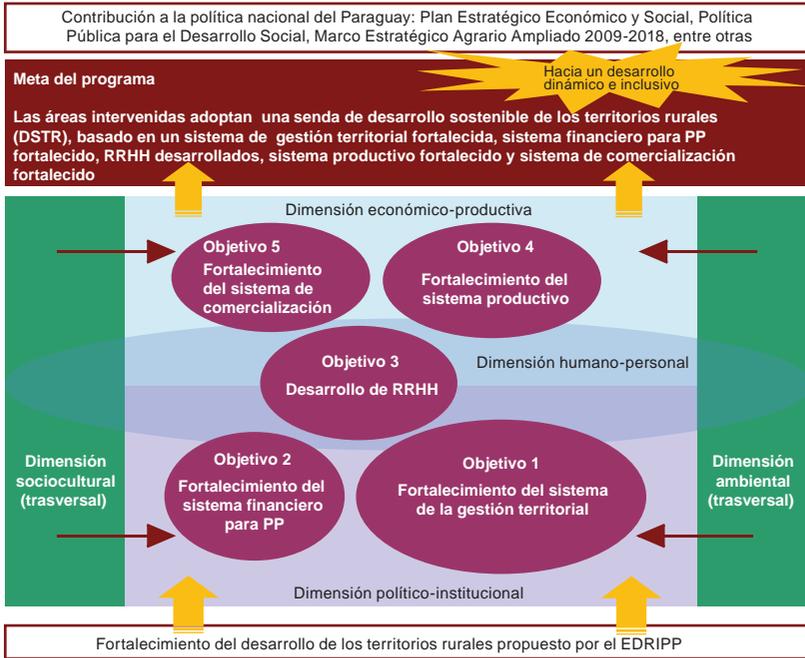
en el EDRIPP, y, a la vez, ha asistido en la realización del estudio. Esos proyectos se están llevando a cabo en el marco del Programa de asistencia a la autogestión de pequeños productores, cuya meta está establecida como sigue: “Las áreas intervenidas adoptan una senda de desarrollo sostenible de los territorios rurales, basados en un sistema de gestión territorial fortalecida, sistema financiero para el pequeño productor fortalecido, recursos humanos desarrollados, sistema productivo fortalecido y sistema de comercialización fortalecido”. A su vez, tienen fijados cinco objetivos: i) fortalecimiento del sistema de la gestión territorial, ii) fortalecimiento del sistema financiero, iii) desarrollo de los recursos humanos, iv) fortalecimiento del sistema productivo, y v) fortalecimiento del sistema de comercialización.

Diagrama V.8  
Generalidades de la cooperación de la JICA con el Paraguay



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama V.9  
Resumen del Programa de asistencia a la autogestión de pequeños productores



Fuente: Elaboración propia.

Para alcanzar los cinco objetivos mencionados del programa, se toman en cuenta dos pilares principales, a saber: a) fortalecimiento del sistema de la gestión territorial como una nueva plataforma de desarrollo de los territorios rurales, y b) fortalecimiento de cadenas de valor a través de alianzas estratégicas con el sector privado. Si no se vencen estos dos retos, será muy difícil llevar a cabo un desarrollo dinámico e inclusivo de los territorios rurales.

### 1. Fortalecimiento del sistema de la gestión territorial como una nueva plataforma de desarrollo de los territorios rurales

Desde 2011, la JICA viene trabajando con el objetivo (1), fortalecimiento del sistema de la gestión territorial, una de las tareas más importantes para implementar el enfoque territorial como una nueva plataforma de desarrollo de los territorios rurales a través de los acuerdos institucionales. A tal fin, se han implementado dos proyectos de cooperación técnica: el

Proyecto de desarrollo rural para el fortalecimiento de la gestión territorial en Itapúa y Caazapá (KATUPYRY) y el Proyecto para el mejoramiento del sistema de extensión agraria y financiamiento rural para el desarrollo rural basado en el enfoque territorial. El Proyecto de desarrollo rural para el fortalecimiento de la gestión territorial en Itapúa y Caazapá (KATUPYRY) ha sido el proyecto central del programa; el resumen de dicho proyecto puede verse en el cuadro V.6.

Cuadro V.6  
Resumen del Proyecto de desarrollo rural para el fortalecimiento  
del sistema de gestión territorial en Itapúa y Caazapá

Objetivo principal	Mejorar la situación social y económica de manera sostenible a través del sistema de desarrollo territorial en los cuatro territorios seleccionados El sistema de gestión territorial participativa se introduce como una estrategia nacional a mediano y largo plazo en 13 departamentos de la región oriental
Objetivo del proyecto	Alcanzar los objetivos de desarrollo definidos por cada territorio, a través de la aplicación del sistema de gestión territorial Participativa y el refuerzo de los mecanismos de coordinación interinstitucional
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La instancia para deliberar sobre el desarrollo territorial por medio de la metodología participativa e inclusiva se establece y/o consolida en cada uno de los cuatro territorios seleccionados</li> <li>• Las facultades de las instituciones involucradas en la gestión territorial participativa son fortalecidas, y los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las organizaciones vinculadas se mejoran tanto a nivel central como departamental y distrital</li> <li>• Los recursos humanos para la gestión territorial participativa se desarrollan en los sectores público y privado en el nivel central, departamental y distrital</li> <li>• Se formulan e implementan las estrategias y programas de desarrollo territorial</li> <li>• Se confirman los cambios a que ha dado lugar el proyecto</li> </ul>
Duración	Febrero de 2012 a enero de 2017 (cinco años)
Área del proyecto	Cuatro territorios de los departamentos de Itapúa y Caazapá Definición de "territorio": área geográfica con identidad definida en las dimensiones social, económica, ambiental e institucional. Como en el Paraguay no existe una definición política, se entiende, por motivos de conveniencia para el proyecto, como un grupo de distritos con la misma identidad en cada departamento
Grupo meta	Residentes de los territorios seleccionados (hasta unas 250 000 personas), y el personal que participa en el desarrollo de los sectores público y privado en el nivel central, departamental y distrital
Organización contraparte	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y Ministerio de Hacienda (MH)

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Hacienda y Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), 2012.

El MAG y el MH son, con el apoyo de la JICA, los principales ejecutores del proyecto. Estos ministerios trabajan en la definición de acuerdos institucionales entre las gobernaciones, las municipalidades, el sector académico, el sector privado, la sociedad civil y otros actores territoriales, creando instancias territoriales como escenario de deliberación,

planificación, coordinación y monitoreo de las actividades acordes a las necesidades de los territorios.

La manera de lograr la participación real de los actores territoriales se considera un punto clave de esta iniciativa, así como el modo de articular los tres niveles de gobierno con los diferentes sectores, incluido el sector privado, a fin de que las instancias territoriales sean escenarios reales para el desarrollo de los territorios rurales.

Para este emprendimiento es importante alinear las diferentes experiencias existentes en el Paraguay, por ejemplo, la experiencia del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST) del MAG con el apoyo del IICA (MAG, 2011); la experiencia de la GTZ en el departamento de Caazapá (Birbaumer, 2007) y la experiencia de la FAO en el departamento de San Pedro (STP/FAO, 2009), entre otras. Al mismo tiempo, se espera aprender de las experiencias de otros países de América Latina, como México, Costa Rica, el Perú y el Brasil, entre otros.

En este sentido, la experiencia del PIDERAL es sumamente interesante, y debería ser aleccionadora. A través de estas alineaciones, el proyecto KATUPYRY podría funcionar mejor y tener mayor impacto en el desarrollo de las capacidades institucionales de los tres niveles de gobierno, con miras al desarrollo de los territorios rurales y el establecimiento de una plataforma para un desarrollo más inclusivo.

## 2. El fortalecimiento de las cadenas de valor mediante alianzas estratégicas con el sector privado

Tal como se menciona en los capítulos III y IV, algunos clústers agroindustriales se desarrollaron en el contexto de la estrategia de clúster planteada en el EDEP. Estos clústers agroindustriales contribuyeron a dinamizar la economía rural mejorando su competitividad; sobre todo, desempeñaron un papel muy importante en los territorios rurales aumentando la producción, mejorando la comercialización de productos, creando fábricas de procesamientos y puestos de trabajo, entre otras cosas.

La formación de cadenas de valor es un factor indispensable como motor de desarrollo de los territorios rurales; así, el Programa de asistencia a la autogestión de pequeños productores forma parte de uno de los dos pilares principales. Para formar las cadenas de valor de manera autosostenible una vez concluidas las acciones de cooperación, es sumamente importante establecer un mecanismo de alianza estratégica con el sector privado para

que los productos agropecuarios de los pequeños productores, como materias primas y/o productos procesados, puedan acceder a los mercados correspondientes. En el caso del Paraguay, y dentro del sector privado, las grandes cooperativas de producción y empresas privadas cuentan con las cadenas de valor establecidas en los territorios rurales. Por lo tanto, es importante analizar las posibles maneras de trabajar conjuntamente con las cooperativas de producción y las empresas privadas.

### 3. Alianzas estratégicas con las cooperativas de producción

En el caso de las cooperativas de producción, es sabido que desempeñan un papel muy importante en el Paraguay, tanto por la asistencia técnica que brindan como por los créditos que conceden (USAID, 2012). Por ejemplo, las grandes cooperativas de producción están asociadas en la Federación de Cooperativas de Producción, conocida por su acrónimo FECOPROD. La FECOPROD ha propiciado trabajos de convivencia entre las grandes cooperativas y los pequeños productores (FECOPROD/SCC/FIDA, 2010) por varias razones. Los principales valores de las grandes cooperativas son el espíritu cooperativista (“vivir mejor entre todos”) y la reducción de los problemas de seguridad (robos e invasiones de tierras privadas).

Por otro lado, el Fondo de Fomento de la Educación en las cooperativas se fundamenta en el Artículo 42 de la Ley 438/94 del Cooperativismo, y se financia con el excedente de las cooperativas (una obligación establecida por la ley para que el 10%, como mínimo, del excedente de las cooperativas se destine a la educación de los socios en general, los directivos, los empleados y la comunidad); además, funciona como una fuente financiera importante para buscar nuevos relacionamientos entre grandes y pequeñas cooperativas, incluidas las comunidades vecinas.

Es en este contexto donde se está implementando el Proyecto de asistencia para la formación de clústers de cooperativas, diseñado sobre la base de la experiencia del Proyecto de fortalecimiento de cooperativas de la zona sureste e integrando la perspectiva de enfoque territorial; es decir, el proyecto trata de fomentar el establecimiento de una alianza socioeconómica entre cooperativas cabeceras y pequeñas cooperativas, incluidas las asociaciones y los comités de pequeños productores en el territorio influido por cada cooperativa cabecera. El resumen del proyecto puede verse en el cuadro V.7.

Cuadro V.7  
Resumen del Proyecto de asistencia para la formación  
de clústers de cooperativas

Objetivo principal	Conseguir que aumenten los ingresos de los pequeños productores objetivo del proyecto a través de la conformación de clústers de cooperativas
Objetivo del proyecto	A través de la formación de clústers entre cooperativas cabeceras y organizaciones de pequeños productores de su área de influencia, mejora la gestión administrativa y financiera
Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se forman clústers entre cooperativas cabeceras y organizaciones de pequeños productores de su área de influencia, que operan sobre la base de relaciones económicas sostenibles</li> <li>• Tanto las grandes como las pequeñas cooperativas mejoran su capacidad de gestión administrativa y organizativa con la orientación de las entidades contrapartes y los expertos</li> <li>• La contraparte establece un sistema de monitoreo y evaluación continua y sostenible</li> </ul>
Duración	Febrero de 2012 a enero de 2016 (cuatro años)
Área del proyecto	Departamentos de Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa y San Pedro
Grupo meta	Cooperativas cabeceras, pequeñas cooperativas, asociaciones de pequeños productores y comités de pequeños productores
Organización contraparte	Instituto Nacional del Cooperativismo (INCOOP) y Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD)

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. El INCOOP, la FECOPROD y la JICA, 2012

El proyecto aspira a incluir las pequeñas cooperativas, las asociaciones y los comités de pequeños productores que están dentro del territorio de influencia de las cooperativas cabeceras en las cadenas de valor que estas crean. Cabe esperar que surjan, de manera innovadora y autosostenible, nuevas relaciones entre las cooperativas cabeceras y las organizaciones de pequeños productores.

##### a) Alianzas estratégicas con las empresas privadas

Para fomentar el establecimiento de un mecanismo de alianza estratégica entre las empresas privadas y los pequeños productores, se requiere un concepto innovador y atractivo. Porter y Kramer (2011 y 2006) plantearon un nuevo concepto, denominado “crear valores compartidos”. Según estos autores (2011), el concepto de “valor compartido” puede definirse como sigue: políticas y prácticas operativas que mejoran la competitividad de una empresa mientras simultáneamente promueven las condiciones sociales y económicas en las comunidades donde opera.

La creación del “valor compartido” se centra en la identificación y ampliación de las conexiones entre el progreso económico y el progreso social, y se basa en la premisa de que tanto el progreso económico como el social deben abordarse utilizando los principios de valor. A su vez, el valor se define como los beneficios en relación con los costos, y no solo como beneficios en sí mismos. La creación de valor es una idea largamente reconocida en el ámbito de los negocios, en el que la ganancia es el ingreso que generan los clientes menos los gastos en que se ha incurrido. De todas formas, el ámbito de los negocios rara vez ha abordado los temas de la sociedad desde una perspectiva de valor; solo los ha tratado como temas periféricos, ocultando las conexiones entre lo económico y lo social. La creación de valor compartido (CVC) debería anteponerse a la responsabilidad social empresarial (RSE) y guiar las inversiones de las empresas en sus comunidades.

Los programas de RSE se centran principalmente en la reputación, y solo tienen una conexión limitada con el negocio; de ahí que sean difíciles de justificar y sostener a largo plazo. En cambio, la CVC es integral en el posicionamiento competitivo y la rentabilidad de la empresa, ya que aprovecha los recursos únicos y la experiencia de la empresa para crear un valor económico mediante la creación del valor social.

Cuadro V.8  
Comparación entre la responsabilidad social empresarial (RSE)  
y la creación de valor compartido (CVC)

RSE	CVC
Valor: hacer el bien	Valor: beneficios económicos y societarios relativos al costo
Civismo, filantropía, sostenibilidad	Creación conjunta de valor entre la empresa y la comunidad
Discrecional (que se hace libremente y de manera prudencial) o en respuesta a presiones externas	Integrado para competir
Separado de la maximización de ganancias	Integrado a la maximización de ganancias
Agenda determinada por los informes externos y las preferencias personales	Agenda específica de la empresa y confeccionada internamente
El impacto está limitado por la huella corporativa y el presupuesto de la RSE	Realinea el presupuesto completo de la empresa
Ejemplo: compras comerciales justas	Ejemplo: transformación de los procesos de adquisición para incrementar la calidad y la productividad

Fuente: M.E. Porter y M.R. Kramer, “Creating shared value: how to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth”, *Harvard Business Review*, enero-febrero, 2011.

En el Paraguay ya están en marcha algunas iniciativas de trabajos conjuntos entre empresas privadas y pequeños productores. Por ejemplo, el PNUD (2008) presenta cinco casos exitosos entre los que se puede citar: la empresa Manufactura de Pilar S.A., con pequeños algodóneros; la empresa Shirosawa S.A.I.C., con pequeños productores de sésamo; la empresa Pollpar S.A., con los empleados y la comunidad en el ámbito de la educación; el Banco Visión S.A. de Finanzas con el servicio de microfinanzas inclusivas, y el Centro de Informaciones y Recursos para el Desarrollo (CIRD), con personas de capacidades diferentes.

Por su parte, la empresa Trociuk<sup>5</sup> ha venido trabajando desde 2004 con más de 2.500 pequeños productores de los alrededores de su planta procesadora. Para este emprendimiento, Trociuk y los pequeños productores firman un contrato en el que estipulan el compromiso de compraventa de los productos, las normas de cuidado de los cultivos y las formas de pago, que se realiza al contado. La empresa trabaja con los productores de manera individual, vendiendo plantines a costo reducido y entregando los insumos a precio de costo durante los primeros tres años, brindando capacitación y asistencia técnica durante cinco años y ofreciendo facilidades de financiamiento.

Los resultados obtenidos son positivos debido a las claras reglas preestablecidas entre la empresa y los pequeños productores individuales, y se espera promocionar aún más este importante emprendimiento como una buena práctica para la creación de una cadena de valor con inclusión de pequeños productores.

Otro caso es la empresa Frutika<sup>6</sup>, que en 2004 comenzó a brindar asistencia técnica a pequeños productores en el marco de un proyecto público-privado agro-frutícola-forestal, con la cooperación de la GTZ, en el que participaron la gobernación y la municipalidad de Caazapá, los técnicos del MAG y la propia empresa. El proyecto consistió en la recuperación de suelo, bosque y cultivos de naranja y pomelo para la zona de Caazapá. Una vez terminado el proyecto, Frutika ha seguido trabajando con los pequeños productores organizados, vendiendo los plantines, brindando capacitación y asistencia técnica para el seguimiento y ofreciendo información sobre financiamiento.

---

<sup>5</sup> Véase [en línea] <http://www.trociuk.com.py/>.

<sup>6</sup> Véase [en línea] <http://www.frutika.com.py/index2.html>.

Frutika compra al contado los productos que los pequeños productores hacen llegar a la fábrica. Se estima que la empresa llegará a producir anualmente 13.000 toneladas de pomelo, 12.000 toneladas de naranja y 500 toneladas de mburucuyá gracias al trabajo conjunto con las organizaciones de los pequeños productores. Además, cabe esperar que esta iniciativa importante para la inclusión de los pequeños productores organizados en la cadena de valor de la empresa siga manteniéndose e incluso ampliándose.

Analizar la actualidad de estas empresas y otros nuevos casos en el Paraguay es un desafío para identificar las lecciones y diseñar programas para la “creación de valores compartidos” entre empresas y pequeños productores con miras a una mayor competitividad conjunta en los territorios rurales.

## F. Conclusión: El Paraguay en 2030 y las acciones de cooperación de la JICA para un desarrollo dinámico e inclusivo

En este capítulo se ha presentado el contexto paraguayo en 2000 y el resumen de la propuesta del EDEP, las acciones de cooperación realizadas por la JICA después del EDEP, incluidos el estudio de cinco proyectos, las iniciativas para la transformación de la política de cooperación de la JICA entre el EDEP y el EDRIPP, y el planteamiento del programa de la JICA para la asistencia a la autogestión de pequeños productores.

Así ha sido posible reconfirmar la asistencia de la JICA en distintos sectores desde 2000 hasta 2011, para la implementación del planteamiento del EDEP, con un total de treinta cooperaciones técnicas en forma de proyecto, siete visitas de expertos individuales, cuatro cooperaciones técnicas para proyectos comunitarios, dos cooperaciones técnicas en forma de estudio para el desarrollo, una cooperación financiera no reembolsable y dos cooperaciones financieras reembolsables.

Asimismo, a través del estudio de cinco proyectos se ha confirmado la necesidad de encontrar un nuevo enfoque para la cooperación de la JICA, que facilite desarrollar la capacidad político-institucional, una articulación intersectorial y una nueva alianza estratégica con el sector privado. Con el nuevo enfoque de desarrollo se espera alcanzar un desarrollo dinámico e inclusivo de la población necesitada, incentivando la toma de conciencia sobre la importancia de la autogestión.

Por tal motivo, el desarrollo sostenible de los territorios rurales, incluida la propuesta del EDRIIP, se ha presentado y analizado como un enfoque de aterrizaje. Para llevar a cabo esta propuesta se ha explicado el programa JICA de asistencia a la autogestión de pequeños productores, poniendo el acento en dos pilares: el fortalecimiento del sistema de gestión territorial como una nueva plataforma de desarrollo de los territorios rurales y el fortalecimiento de las cadenas de valor a través de alianzas estratégicas con el sector privado.

El nuevo concepto de “creación de valor compartido” (CVC) se ha presentado como una propuesta para crear alianzas estratégicas con el sector privado. Por todo lo mencionado, este capítulo ha servido para reconocer los esfuerzos realizados entre el gobierno paraguayo y la JICA; asimismo, se han resaltado los grandes retos que implica seguir trabajando en el fortalecimiento del sistema de la gestión territorial y las cadenas de valor con el sector privado.

Estos retos podrían ser complejos y difíciles de superar; sin embargo, son elementos indispensables para lograr un desarrollo dinámico e inclusivo que reduzca la brecha existente entre los estratos socioeconómicos en los territorios rurales del Paraguay.

## Bibliografía

- Adib, A.R. (2010), *Guía para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: un abordaje participativo con enfoque territorial*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Alarcón, E. y E. Ruz (2011), *Diseño de una Agenda de Extensión Rural Latinoamericana que contribuya a un desarrollo rural inclusivo: Institucionalidad de la extensión rural y las relaciones público-privadas en América Latina*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Almada, F. y otros (2011), *La ruralidad y los territorios agrarios del Paraguay*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Banco Mundial (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: una nueva geografía económica*, Washington, D.C.
- Bebbington, A., R. Abramovay y M. Chiriboga (2008), “Social movements and the dynamics of rural territorial development in Latin America”, *World Development*, vol. 36, N° 12.
- Birbaumer, G. (2011), *Extensión, comunicación y desarrollo rural: lineamientos para una extensión rural eficaz*, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).
- \_\_\_\_\_ (2007), *Gerencia de desarrollo rural territorial: el cambio económico desde el interior del país*, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

- CAC/SICA (Consejo Agropecuario Centroamericano/ Sistema de la Integración Centroamericana) (2010), *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) 2010-2030: crear oportunidades y desarrollar capacidades para la inclusión*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- CAN (Comunidad Andina) (2011), *Experiencias de gestión y buenas prácticas en la implementación del proyecto: modelos de desarrollo rural con enfoque territorial en países de la CAN*.
- Carocini, L. (2012), *Visión panorámica del sector cooperativo en Paraguay: una importante contribución al desarrollo nacional*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001. Situación y perspectivas (LC/G.2142-P)*, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.I.L.G.121.
- Chibba, M. (2011), "The Millennium Development Goals: key current issues and challenges", *Development Policy Review*, vol. 29, N° 1.
- CIMC/JICA (Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte/ Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (2011), *Lineamientos para formular la Estrategia de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. Informe final*, Asunción.
- Cook, S. (2006), "Structural change, growth and poverty reduction in asia: pathways to inclusive development", *Development Policy Review*, vol. 24, N° 1.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2007), "Toward a territorial approach to rural development", *Journal of Agricultural and Development Economics*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Echeverri, R. y E. Moscardi (2005), *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios en México*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Esparcia, J. (2000), "The LEADER Programme and the rise of rural development in Spain", *Sociologia Ruralis*, vol. 40, N° 2.
- FCA/UNA/JICA (Facultad de Ciencia Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción/ Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (2012), *Informe final del Proyecto de mejoramiento de semillas de sésamo para los pequeños productores*, Asunción.
- FECOPROD/SCC/FIDA (Federación de Cooperativas de Producción/ Centro Cooperativo Sueco/ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2010), "Manual I el desarrollo de la organización y su orientación hacia una cooperativa campesina", *Manuales técnicos de cooperación con organizaciones económicas de pequeños productores agrarios*.
- Fujita, M., P. Krugman y A. Venables (2000), "The spatial economy: cities, regions and international trade", *Journal of Regional Science*, vol. 40, N° 3.
- Hosono, A. y otros (2011), "Inside the black box of capacity development", *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, H. Khars, K. Makino y W. Jung (eds.), Washington, D.C., Bookings Institution.

- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2010), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyecto*, N° 345 (LC/W.345), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INBIO/UGP (Instituto de Biotecnología Agrícola/Unión de Gremios de la Producción) (2011), *Tierra y conocimiento: un recorrido por la agricultura y su gente en Paraguay*, Asunción.
- INCOOP (Instituto Nacional de Cooperativismo) (2010), *Marco legal del sector cooperativo paraguayo: edición 2010 revisada y actualizada*, Asunción.
- INCOOP/FECOPROD/JICA (Instituto Nacional de Cooperativismo/Federación de Cooperativas de Producción/Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (2009), *Estudio comparativo 2007 – 2009 del Proyecto de fortalecimiento de las cooperativas de pequeños productores de la zona sureste del Paraguay. Informe final*, Asunción.
- Infante, Ricardo (ed.) (2011), "El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad", *Libros de la CEPAL*, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (2011), "Estudio preparatorio del proyecto de mejoramiento del corredor de exportación de la región oriental", Asunción, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Informe final del Proyecto de fortalecimiento del Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL)*, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Capacity Assessment Handbook: Project Management for Realizing Capacity Development*, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Evaluación del Proyecto de promoción y fortalecimiento del sistema maquilador en el Paraguay. Informe final*, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Estudio para el mejoramiento del corredor de exportación y Puerto Granelero en Paraguay*, Asunción.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Estudio de diseño básico sobre el Proyecto de mejoramiento de caminos rurales en la zona Itapúa de la República del Paraguay. Informe final*, Asunción.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería) (2011), "Marco Estratégico Agrario Ampliado 2009-2018. Directrices básicas" [en línea] [http://www.mag.gov.py/sigest\\_actas/Marco%20Ampliado.pdf](http://www.mag.gov.py/sigest_actas/Marco%20Ampliado.pdf).
- MAG/JICA (Ministerio de Agricultura y Ganadería/Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (1999), *Compendio del Proyecto de mejoramiento de la tecnología de producción de hortalizas para pequeños productores*, Asunción.
- Paraguay Vende (2009), *Sésamo, innovación en agronegocios*, Asunción, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008), *Estudios de casos: Red Local del Pacto Global Paraguay*, Asunción, Red del Pacto Global Paraguay.
- Porter, M.E. (1998), "Clústers and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, November - December, vol. 76, Nº 6.
- Porter, M.E. y M.R. Kramer (2011), "Creating shared value: how to reinvent capitalism-and unleash a wave of innovation and growth", *Harvard Business Review*, enero-febrero.
- (2006), "Strategy and society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility", *Harvard Business Review*, diciembre.
- Rauniar, Ganesh y Ravi Kanbur (2010), "Inclusive Development: Two Papers on Conceptualization, Application, and the ADB Perspective", Cornell University [en línea] <http://kanbur.dyson.cornell.edu/papers/ADBCompendiumInclusiveDevelopment.pdf>.
- REDCAM-drp (Red de Desarrollo Rural Participativo de Centro América, República Dominicana y México) (2012), *Guía metodológica para el mejoramiento de vida rural: bajo el enfoque Seikatsu Kaizen*, Ministerio de Agricultura y Ganadería/ Agencia de Cooperación Internacional del Japón (MAG/JICA).
- Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (2011), *Seguimiento a la Estrategia de desarrollo territorial y estudios específicos: construyendo país, desde el territorio*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Saraceno, E. (1999), "The evaluation of local policy making in Europe: learning from the LEADER Community Initiative", *Evaluation*, vol. 5, Nº 4.
- Sepúlveda, S. (2008a), *Biograma: metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- (2008b), *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Sepúlveda, S. y M.D.A. Guimarães (2008), *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales en Brasil*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Sepúlveda, S. y otros (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Sotomayor, Octavio, Adrián Rodríguez y Mônica Rodrigues (2011), "Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, Nº 113 (LC/G.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Sumpsi, J. M. (2006), *Experiencias piloto de desarrollo local rural en América Latina: lecciones del Proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- STP/FAO (Secretaría Técnica de Planificación/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2009), *Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL)*, volumen I.
- STP/JICA (Secretaría Técnica de Planificación/Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (2000a), *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay. Informe final*.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Estudio sobre el desarrollo económico de la República del Paraguay. Informe principal de la Comisión de Supervisión de JICA (ICS I). Estrategias de competitividad y desarrollo: una perspectiva global*, Asunción.
- Tsuchiya, T. (2008a), *Informe final del experto del Proyecto del desarrollo de variedades resistentes a la roya de la soja y nematodo de quiste de la soja*, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)/Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIA).
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Soja: sabrosa, nutritiva, saludable*, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)/Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIA).
- \_\_\_\_\_ (2007), *Mejoramiento genético sobre la resistencia al Nematodo del Quiste de la Soja en el Paraguay*, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)/Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIA).
- \_\_\_\_\_ (2006), *Por qué se realiza el mejoramiento genético de soja en Paraguay*, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)/Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIA).
- Tsuchiya, T. y A. Morel (2007), *Variedades de soja desarrolladas por el CRIA*, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)/Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIA).
- USAID (Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2012), *Micro-finanzas rurales*, Asunción, Programa Paraguay Productivo.
- Vázquez, F. (2011), *Atlas agropecuario y forestal del Paraguay: con datos oficiales del Censo Agropecuario Nacional 2008*, Unión de Gremios de la Producción (UGP).

# Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay

Experiencias de una cooperación internacional

En este libro, coeditado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), se plasman experiencias y reflexiones sobre la labor de asistencia técnica y cooperación internacional que dicha agencia, en conjunto con empresas e instituciones del sector público y privado del Paraguay, ha realizado en las últimas décadas en ese país y que ha contribuido a lograr importantes avances en su desarrollo.

La acción de la JICA en el Paraguay supera con creces la simple ejecución de proyectos de cooperación. La agencia japonesa ha participado activamente en el debate sobre una estrategia de desarrollo económico en esa nación basada en el fortalecimiento de la capacidad productiva con inclusión social, especialmente en los sectores agrícolas exportadores.

La CEPAL sitúa la experiencia de la JICA en el Paraguay en el contexto latinoamericano, para incorporarla en el debate regional sobre estrategias de desarrollo inclusivo y sostenible en el largo plazo. El estudio de caso presentado en este volumen proporciona respuestas a una interrogante central que la CEPAL viene planteando en diversos foros internacionales: cómo promover el cambio estructural para la igualdad en América Latina y el Caribe.