

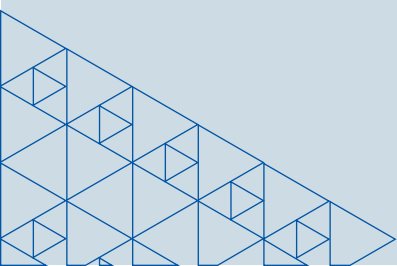
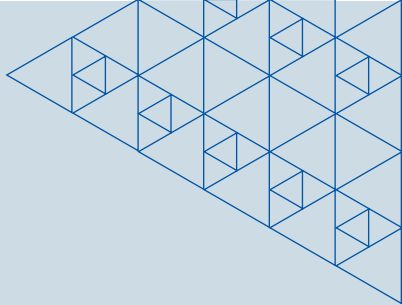


Organización
Internacional
del Trabajo

► **Cadenas de Suministro Mundiales y Trabajo Decente en
los países del Cono Sur: *Upgrading* económico y social**
**Análisis de las cadenas textil, vestuario y automotriz en
Paraguay**

José Velaztiquí, Juan Cresta y Julio Ramírez

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 26 - 2022



Cadenas de Suministro Mundiales y Trabajo Decente en los países del Cono Sur: Upgrading económico y social

Análisis de las cadenas textil, vestuario y automotriz en Paraguay

José Velaztiquí, Juan Cresta y Julio Ramírez¹

Resumen

La deslocalización internacional de tareas ha generado cadenas mundiales de suministro, en las que economías y empresas de todo el mundo se han insertado haciendo esfuerzos por amplificar y perfeccionar su participación. La academia y la OIT han realizado contribuciones significativas al análisis del *upgrading* económico y social en el marco de la participación en estas cadenas de valor global. Este estudio analiza el *upgrading* económico y social en las cadenas mundiales de suministro de los sectores automotriz y de textiles y vestuario en Paraguay. A partir de datos estadísticos y estudios cualitativos, examina las características de ambas cadenas de suministro, su contribución a la economía –tanto en términos de expansión y diversificación de la producción como de exportaciones– y a la mejora de las condiciones sociales del empleo, en clave de trabajo decente.

Palabras clave: trabajo decente, desarrollo productivo, mercado de trabajo, cadenas de valor global, cadenas mundiales de suministro, *upgrading* económico, *upgrading* social, Paraguay

Códigos JEL: F16, F66, J21, J24, J81

1. José Velaztiquí, economista de EDT Consulting y consultor de OIT. Juan Cresta, economista de EDT Consulting y consultor de OIT. Julio Ramírez, economista y consultor de OIT.

Global Supply Chains and Decent Work in the Southern Cone countries: Economic and social upgrading in the textile, clothing and automobile chains in Paraguay

José Velaztiquí, Juan Cresta and Julio Ramírez²

Abstract

The international offshoring of tasks has generated global supply chains in which economies and enterprises all over the world have inserted themselves, aiming to broaden and improve their participation. Academics and the ILO have made significant contributions analysing economic and social upgrading in the context of the participation in these global value chains. This study analyses the economic and social upgrading in the car and in the textile and garment global supply chains in Paraguay. Based on statistical data and qualitative studies, it examines the characteristics of both supply chains, their contribution to the economy – both in terms of the increase and diversification of production and exports – and the improvement of social conditions in terms of decent work.

Key words: decent work, productive development, labour market, global value chains, economic upgrading, social upgrading, Paraguay.

Jel codes: F16, F66, J21, J24, J81

2. José Velaztiquí, economist at EDT Consulting and ILO consultant. Juan Cresta, economist at EDT Consulting and ILO consultant. Julio Ramírez, economist, ILO consultant.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Velaztiquí, José; Cresta, Juan y Ramírez, Julio. 2022. Cadenas de Suministro Mundiales y Trabajo Decente en los países del Cono Sur: Upgrading económico y social. Análisis de las cadenas textil, vestuario y automotriz en Paraguay. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°26 (Santiago, OIT).

ISSN 2523-5001 (pdf web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT la sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Editor general Informes Técnicos OIT Cono Sur: Fabio Bertranou

Producción: Sonia Alvarez S.

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

Índice

▶ Índice de cuadros y gráficos	08
▶ Siglas utilizadas	11
▶ Prólogo	12
▶ Introducción	14
1. La cadena textil y vestuario	17
1.1. Análisis de la cadena a nivel mundial y la ubicación de Paraguay en la misma	17
1.1.1. Principales segmentos de productos exportados	20
1.1.2. Mercados de destino de las exportaciones de Paraguay	21
1.2. Análisis de la cadena textil y vestuario en el Paraguay	25
1.2.1. Creación y calidad del empleo	26
1.2.2. Desarrollo de habilidades, relaciones laborales y negociación colectiva	31
1.3. Impacto del marco institucional y de las políticas públicas	32
▶ 2. La cadena automotriz	36
2.1. Análisis de la cadena a nivel mundial y ubicación de Paraguay en la misma	36

2.1.1. Producción, principales productos y exportaciones	42
2.1.2. Inserción en la cadena global	47
2.2. Análisis de la cadena automotriz en el Paraguay	48
2.2.1. Creación y calidad del empleo	48
2.2.2. Desarrollo de habilidades, relaciones laborales y negociación colectiva	53
2.3. Impacto del marco institucional y de las políticas públicas	55
► 3. Reflexiones sobre el upgrading económico y upgrading social	58
► Referencias bibliográficas	62

► Índice de cuadros y gráficos

Cuadros

- | | |
|--|-----------|
| ► Cuadro 1.
Desempeño del valor agregado de la industria
textil y de prendas de vestir, 2006-2015 | 19 |
| ► Cuadro 2.
Exportaciones de confecciones finales según país
de destino, 2010-2016 | 22 |
| ► Cuadro 3.
Exportaciones de textiles finales según país de
destino, 2010-2016 | 23 |
| ► Cuadro 4.
Exportaciones de confecciones intermedias
según país de destino, 2010-2016 | 23 |
| ► Cuadro 5.
Ocupados en la cadena textil y confecciones,
2001-2016 | 26 |
| ► Cuadro 6.
Trabajadores de la manufactura y el comercio
de la cadena del textil con aporte a una caja de
jubilación, por sexo, 2001-2016 | 28 |

- Cuadro 7. **41**
Empresas maquiladoras de autopartes, 2012-2017
- Cuadro 8. **43**
Industria automotriz nacional: producción física total, 2008-2016
- Cuadro 9. **44**
Tenencia de motocicletas y automóviles en los hogares, 2002-2016
- Cuadro 10. **46**
Volumen de exportaciones de autopartes, 2010-2016
- Cuadro 11. **47**
Exportaciones de autopartes por productos, 2010-2016
- Cuadro 12. **49**
Mano de obra con contrato formal en la industria de ensamblaje, 2011- 2016

Gráficos

- Gráfico 1. **19**
Evolución del valor agregado bruto de la industria textil y de prendas de vestir, 2006-2015

►	Gráfico 2. Exportaciones de confecciones y textiles, 2003-2016	21
---	---	-----------

►	Gráfico 3. Estructura de la cadena automotriz mundial	37
---	--	-----------

►	Gráfico 4. Tenencia de motocicletas y automóviles en los hogares, 2002-2016	44
---	--	-----------

►	Gráfico 5. Creación de nuevos empleos en el sector automotriz nacional, 2011-2013	50
---	--	-----------

►	Gráfico 6. Aporte del sector automotriz nacional al empleo global e industrial, 2014	51
---	---	-----------

►	Gráfico 7. Aporte del sector automotriz nacional al empleo de calidad, 2014	52
---	--	-----------

►	Gráfico 8. Creación de empleo en la maquila de autopartes, 2011-2017	52
---	---	-----------

► Siglas utilizadas

BCP	Banco Central del Paraguay
CAGR	<i>Compound Annual Growth Rate</i> , o tasa de crecimiento anual compuesto
CBU	Esquema de ensamblaje integrado
CIPAMA	Cámara Industrial Paraguaya de Motocicleta y Automotores
CKD	Esquema de producción <i>knock down</i>
CNIME	Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, actualmente Instituto Nacional de Estadística (INE) desde 2021
ECS	Europa y Asia Central
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
GVC	<i>Global Value Chains</i> , o cadenas de valor global
ICAC	<i>International Cotton Advisory Committee</i> , o Comité Asesor Internacional del Algodón
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPIE	Instituto Paraguayo de Investigaciones Económicas
IPS	Instituto de Previsión Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JPE	Jóvenes Buscadores del Primer Empleo
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MPE	Micro y Pequeños Empresarios
MTESS	Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NCM	Nomenclatura Común del Mercosur
OMA	Organización Mundial de Aduanas
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interior Bruto
PPR	Programa para los Pequeños Productores Rurales
PYMES	Pequeñas y Medianas empresas
RAN	Régimen Automotor Nacional
SNPP	Sistema Nacional de Promoción Profesional
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
USD	Dólares de Estados Unidos

Prólogo

El concepto de cadenas mundiales de suministro (CMS) o cadenas globales de valor ayuda a entender la dinámica de las economías actuales, donde empresas de distintos países y tamaños participan en el diseño, la producción y la comercialización de un bien o servicio. Si bien las CMS han sido consideradas como una oportunidad para generar riqueza y contribuir al desarrollo económico y social, ocurre a menudo que una mejora económica no siempre se traduce en una mejora social en términos de creación de trabajo decente, o que una mejora en las empresas líderes de la cadena no se traduzca en mejoras en las empresas proveedoras. Es por ello que en 2016 el tema fue debatido en la Conferencia Internacional de Trabajo, llevando a la adopción de la Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (2016).

Entre 2017 y 2019, la OIT realizó estudios de caso sobre nueve cadenas mundiales de suministro en los cinco países del Cono Sur de América Latina (Reinecke y Posthuma, 2019). Estos estudios abarcan, en su conjunto, los tres principales sectores de la economía: productos primarios, manufactura y servicios. Analizaron en particular la cadena del biodiesel en Argentina; la de confección y la de teléfonos inteligentes en Brasil; la cadena del vino y la de confección en Chile; la cadena automotriz y la de confección en Paraguay y la cadena forestal-celulosa y la de servicios globales, en Uruguay. Posteriormente, en el marco del seguimiento al impacto de la COVID-19 en la economía y en los mercados laborales, la OIT realizó un estudio exploratorio sobre el impacto de la pandemia en las cadenas mundiales de suministro del Cono Sur (Valenzuela y Reinecke, 2021).

El presente estudio sobre la cadena automotriz y la de confección en Paraguay, fue elaborado en 2018 por los consultores de la OIT José Velaztiquí, Juan Cresta y Julio Ramírez. Sus resultados se integraron al análisis del conjunto de las cadenas estudiadas en los países del Cono Sur, por lo cual se consideró valioso poner a disposición de los constituyentes, de la comunidad académica, y de los actores sociales el detalle de la información aun habiendo transcurrido algunos años. Además, muchas de las características estructurales de la cadena automotriz y la de confección se mantienen vigentes en la situación actual de recuperación

del impacto de COVID-19. Por ello, esperamos que esta publicación podrá informar los esfuerzos para lograr una transformación productiva y justa en Paraguay que lleve a cadenas mundiales de suministro competitivas, sostenibles y con creación de trabajo decente.

Fabio Bertranou

Director

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

► Introducción

El objetivo de esta publicación es presentar los resultados del análisis de *upgrading* –o escalamiento– económico y social en las cadenas globales de suministro de textiles y vestuario, y automotriz en Paraguay. Se analiza en qué medida Paraguay ha progresado en la inserción a estas cadenas en términos económicos (*economic upgrading*), y hasta qué punto las mejoras económicas se han traducido en mejoras sociales para los trabajadores (*social upgrading*). Este documento constituye el primer estudio de este tipo realizado para las cadenas textil y automotriz en el país.

El crecimiento de la industria textil y de prendas de vestir de Paraguay se ha caracterizado por las fluctuaciones a lo largo de los años. Según datos de Cuentas Nacionales del Banco Central del Paraguay (BCP), en el 2006, el valor agregado bruto nominal de la industria totalizó 180,8 millones de dólares de Estados Unidos (USD), y alcanzó USD 350,5 millones nueve años después, es decir, un incremento en valor de producción de casi el doble. Sin embargo, su importancia relativa se ha mantenido acotada respecto a la economía en su conjunto, y dentro de la cadena global es aún más pequeña. En promedio, en el periodo del 2006 al 2015, la industria textil representó solo el 1,27 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de Paraguay. No obstante, la importancia de esta cadena radica en la contribución que ha mostrado en el proceso de atracción de inversiones internacionales y en la diversificación de las exportaciones, en una economía altamente dependiente del sector primario.

En este contexto, los esfuerzos por avanzar hacia una mayor diversificación del tejido productivo y de las exportaciones, han descansado fuertemente en mecanismos de incentivos a la producción industrial basados en facilidades tributarias y arancelarias para la importación de materia prima e insumos –como por ejemplo la maquila–. En este esquema, la cadena textil y vestuario ha sido muy importante. En el periodo 2005-2017 las empresas maquiladoras de textiles y confecciones generaron más de USD 48 millones en inversiones, que significa el 11,2 por ciento del total invertido por todas las empresas que operan bajo el régimen de maquila del país, y más de 3700 puestos de trabajo –21,1 por ciento del total de empleos generados–.

Sin embargo, el aprovechamiento de los incentivos a la inversión e importaciones también ha generado un crecimiento de la industria de las confecciones y textiles finales, basada en materia prima e insumos importados principalmente desde Asia, con lo cual los eslabones más bajos de la cadena han ido perdiendo fuerza –hilados y tejidos– debido a las dificultades para mantener la competitividad internacional.

Este fenómeno ha derivado en una pérdida de empleos en la cadena textil y vestuario, a pesar de que en el segmento de las confecciones estos hayan aumentado. En términos agregados, de un total de 327 772 ocupados en 2001, se redujo el empleo hasta 130 185 ocupados en 2016; una reducción superior a 60 por ciento. La cantidad de ocupados se redujo dramáticamente en la agricultura, en particular en el cultivo de algodón, y de manera menos pronunciada en el eslabón de manufactura de hilados y tejidos; por el contrario, en el mismo periodo aumentó el empleo en los segmentos de las confecciones y el comercio. Estos antecedentes señalan que la cadena textil y vestuario de Paraguay difícilmente pueda denotar un *upgrading* económico claro, e incluso en menor medida un *upgrading* social, dada la destrucción de empleo que muestran las estadísticas nacionales. Pero a pesar de ello, al interior de la cadena o en segmentos particulares podrían encontrarse experiencias de éxito que valdría la pena analizar.

En lo que respecta a la industria automotriz de Paraguay, transcurridos más de 15 años desde que se inició el ensamblado de las primeras motocicletas, este sector registró un nuevo salto en su desarrollo con el ensamblado de vehículos de cuatro ruedas –camiones utilitarios– desde el año 2013. El mercado de destino de la producción del sector de ensamblaje es el doméstico. Debido a la concentración en el mercado interno y al alto grado de saturación de la demanda, se ha observado una marcada volatilidad en la producción. Claramente la inserción de esta industria en la cadena global de valor es muy incipiente.

Con referencia al segmento de autopartes, una característica importante es la apertura de mercados y contribución a la diversificación de exportaciones que esta actividad ha iniciado, con la incorporación de un producto no tradicional de Paraguay y en un segmento de la industria totalmente nuevo. Asimismo, se ha comenzado a insertar la marca país en la cadena mundial automotriz, mediante la provisión de partes y piezas principalmente a la industria brasileña de vehículos. En 2016, las exportaciones de autopartes representaron el 18,5 por ciento de las exportaciones de manufacturas del país, equivalente al 0,5 por ciento del PIB nacional.

El aporte de la industria automotriz a la economía del país es significativa: durante el periodo 2012-2017 las empresas maquiladoras de autopartes invirtieron cerca de USD 59 millones, que representa el 13,5 por ciento del total invertido por todas las empresas que operan bajo el régimen de maquila del país; además, generaron cerca de 3 700 puestos de trabajo –26,6 por ciento del total de empleos generados–. Por su parte, el sector de ensamblaje de vehículos demandó cerca de 4 500 empleados en 2016, de los cuales cerca de 650 se dedicaron al ensamblaje en las plantas.

Este estudio desarrolla el análisis del escalamiento económico y social organizándose en 3 capítulos. En el primer capítulo se analiza la cadena textil y vestuario, y en el segundo, la cadena automotriz. En cada capítulo se describe los principales hallazgos o hechos estilizados contenidos en la literatura internacional sobre la evolución de la cadena a nivel mundial, y su relevancia para la comprensión de la estructura y proceso de inserción de Paraguay en la misma. A continuación, se discute sobre las características de la cadena en el país, su importancia dentro de la estructura de la economía, y la vinculación con aspectos sociales como la creación y calidad del empleo, el desarrollo de habilidades y las relaciones laborales. Posteriormente, se analiza el marco institucional y el desarrollo de las políticas públicas en ambas cadenas. Finalmente, en el tercer capítulo se presentan las reflexiones finales y las conclusiones.

Para el análisis de los diferentes aspectos, se utiliza información estadística de organismos oficiales de Paraguay y de portales de organismos internacionales; asimismo, se emplean datos relevados a través del estudio cualitativo llevado a cabo por los autores, que se basó en entrevistas y grupos focales con empresarios y trabajadores de los sectores textil y automotriz.

► 1. La cadena textil y vestuario

1.1. Análisis de la cadena a nivel mundial y la ubicación de Paraguay en la misma

La literatura sobre la cadena mundial de suministro señala que en años recientes, con la reducción o eliminación de barreras al comercio iniciada en 2005, y la recuperación de la economía mundial luego de la crisis financiera y económica del 2008, la concentración de la producción de textiles y vestuarios se ha trasladado con más fuerza hacia países en desarrollo, principalmente del Este, Sudeste y Sur de Asia. Este escenario permitió un mejor acceso a mano de obra más barata, y a través de los acuerdos comerciales también se han abierto nuevos mercados. Sin embargo, a pesar de estas facilidades, muchos estudios destacan que las condiciones laborales no han mostrado mejoras en varios países y los salarios se han mantenido acotados.

Más específicamente, los estudios sobre la interrelación entre escalamiento económico y social llevados adelante para países en desarrollo³, sobre todo luego de la eliminación o reducción de barreras comerciales, han coincidido en los siguientes hallazgos:

- Las estructuras nacionales de las cadenas mundiales de suministro han mutado hacia una producción más fragmentada donde las grandes marcas y cadenas de compradores van ejerciendo un predominio cada vez mayor. Las firmas líderes de esta nueva división internacional poseen sus oficinas centrales en los mercados principales de Europa, Estados Unidos, y Japón. Estas firmas se enfocan en actividades de diseño, posicionamiento de marcas y mercadeo; y generalmente trasladan el proceso productivo a proveedores en países en desarrollo o de bajos ingresos. A pesar de que ha generado fuentes de trabajo –sobre todo para las mujeres–, el cambio geográfico en la producción no necesariamente promovió mejoras en las condiciones laborales en dichos países, puesto

3. Véase por ejemplo «International Trade and the Relation between Economic and Social Upgrading» de Bernhardt y Milberg (2012).

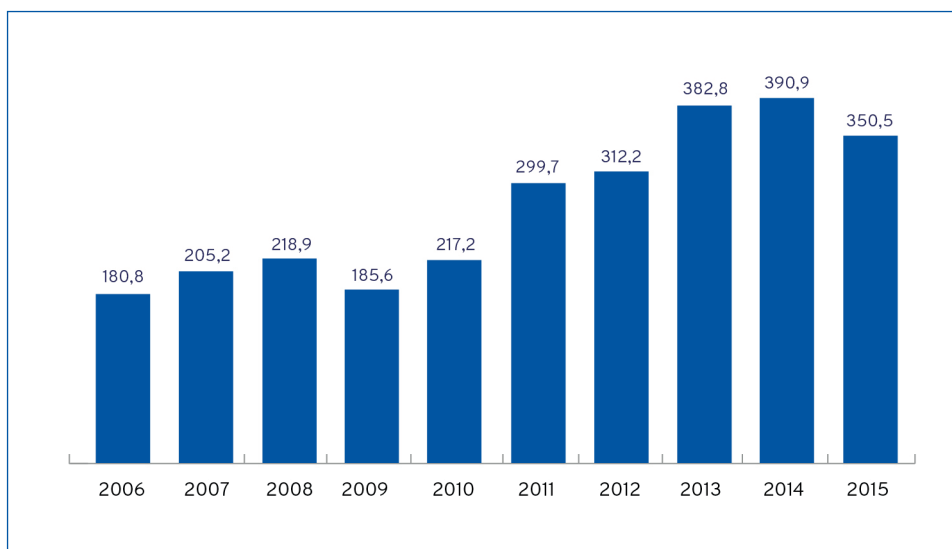
que se han observado muchos casos donde las labores se han realizado con salarios bajos, e incluso bajo condiciones de explotación.

- El escalamiento social es acotado por la estructura fragmentada y globalizada de la cadena de textiles y vestuarios. La fragmentación limita los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás entre empresas. Las fábricas integradas donde se desarrollan varias etapas de la cadena son más ventajosas que las redes de producción desagregada, puesto que estas continuarán reduciendo costos en actividades de manufactura simples con técnicas de abastecimiento nómadas.
- El cambio en la geografía de la producción también ha tenido consecuencias negativas para los trabajadores de regiones o países que no contaban con la capacidad para competir en costos con países como China, o con países donde los precios se han mantenido competitivos mediante la reducción en las inversiones, los salarios o las condiciones laborales. Entonces, los acuerdos comerciales y su complejidad han generado patrones diferenciados de crecimiento en los países de ingresos bajos, con algunos casos de *booms* de producción contrapesados por casos de desaceleraciones o contracciones.

En Paraguay, la cadena textil y de prendas de vestir ha crecido en valor de producción en los últimos años, pero aun así su contribución al PIB se ha mantenido acotada en torno al 1,27 por ciento del PIB en promedio. Según datos de Cuentas Nacionales del BCP (2018), en el 2006 el valor agregado bruto de la industria totalizó USD 180,8 millones, y alcanzó USD 350,5 millones nueve años después, es decir, un incremento en valor de producción de casi el doble (gráfico 1). Sin embargo, el país no ha logrado convertirse en un jugador clave dentro de la estructura de producción y exportaciones mundiales.

► Gráfico 1.

Evolución del valor agregado bruto de la industria textil y de prendas de vestir, 2006-2015 (en millones de USD)



Fuente: Cuentas Nacionales Anuales (BCP 2018).

Claramente, la baja participación porcentual de la industria textil y de prendas de vestir respecto a la economía en su conjunto, ha estado determinada por un crecimiento menor de esta cadena respecto al promedio de la economía. En el periodo entre el 2006 y el 2015, el PIB creció en un promedio de 4,9 por ciento anual en términos reales (10,1 por ciento nominal); mientras que la industria textil y de prendas de vestir creció en torno al 2 por ciento anual en términos reales (6,7 por ciento nominal).

► Cuadro 1.

Desempeño del valor agregado de la industria textil y de prendas de vestir, 2006-2015

Actividad	Crecimiento promedio real 2006-2015 (%)	Crecimiento promedio nominal 2006-2015 (%)
Sector textil y prendas de vestir	2,0 %	6,7 %
Producto Interno Bruto (PIB)	4,9 %	10,1 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay (BCP 2018).

En Paraguay se desarrollan actividades en casi todas las etapas de la cadena, desde la producción agrícola de algodón tradicional y orgánico, pasando por la producción de hilados y tejidos, hasta las confecciones y textiles finales. En los últimos años, ha ido reduciéndose la participación de las etapas de producción agrícola y de hilados y tejidos; en contrapartida, han evolucionado las actividades de mayor valor agregado como las confecciones y, más recientemente, el diseño de prendas de vestir con marcas propias orientadas tanto al mercado doméstico como al mercado de exportación.

Como se mencionó, las confecciones y textiles finales han ganado participación dentro de la industria textil de Paraguay, apuntalada por los mecanismos de incentivos a las inversiones del Gobierno, como la maquila y el régimen de materias primas (*draw back*), así como la ventaja de mejor acceso a los mercados de Brasil y Argentina como destino final de la producción. Existe una gran cantidad de empresas confeccionistas concentradas sobre todo en la Gran Asunción, así como en el departamento de Alto Paraná fronterizo con Brasil (Pena 2014).

Este balance positivo de las confecciones y textiles finales no ha sido suficiente como para apuntalar a toda la cadena en su conjunto, ni tampoco para contrarrestar el retroceso de los otros segmentos o eslabones de la cadena. Esto ha derivado en un crecimiento por debajo del promedio de la economía en su conjunto, y ha mantenido limitada su participación en el PIB.

1.1.1. Principales segmentos de productos exportados

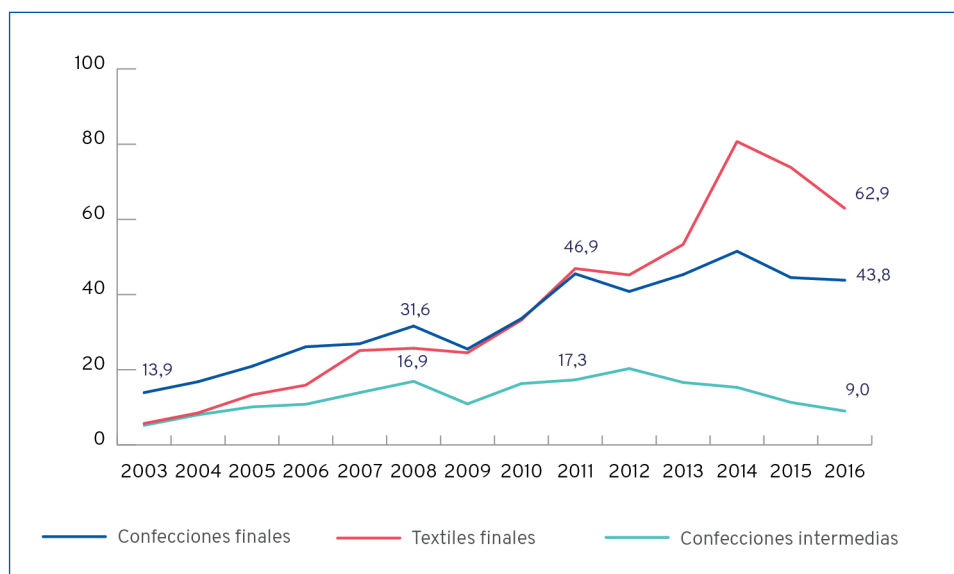
La participación de Paraguay en la cadena global de textiles y confecciones⁴ es muy pequeña, con tan solo USD 115,7 millones en exportaciones totales en el año 2016, pero que representan cerca de un tercio de la producción nacional. Además, su comportamiento ha sido marcadamente volátil o inestable, según se aprecia en el gráfico 2. A lo largo de los últimos años, la industria se enfrentó a periodos de crecimiento en las ventas al exterior, seguidos de periodos con importantes desaceleraciones que parecieran indicar que la industria no se ha consolidado.

4. La lista de productos de las categorías textiles finales y confecciones finales e intermedias empleada, es la desarrollada por Sturgeon y Memedovic (2010) para el mapeo de las cadenas globales de valor.

Las exportaciones de confecciones finales crecieron a una tasa anual compuesta (CAGR⁵) del 4,5 por ciento entre el 2010 y el 2016, alcanzando un valor máximo en el 2014 de USD 44,5 millones. Por su parte, las exportaciones de textiles finales fueron las que presentaron la mayor dinámica en el periodo con una expansión del 11,2 por ciento, en tanto que las exportaciones de confecciones intermedias se contrajeron a una tasa del 9,4 por ciento hasta alcanzar USD 9 millones en el 2016.

► Gráfico 2.

Exportaciones de confecciones y textiles, 2003-2016
(en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con datos de WITS, GVC Query, HS02 (WITS 2017).

1.1.2. Mercados de destino de las exportaciones de Paraguay

Los principales mercados de destino de las exportaciones han sido los países del Mercosur. No obstante, se vislumbran algunas empresas abriendo mercados no tradicionales como el europeo, sobre todo para productos elaborados con algodón

5. *Compound Annual Growth Rate (CAGR)* es la tasa de crecimiento anual compuesto de una variable en un periodo de tiempo específico superior a un año. Su utilidad deriva de que esta tasa entrega el crecimiento suavizado o constante de una variable en el tiempo.

orgánico y productos artesanales, tal como se ha podido constatar en el estudio cualitativo realizado.

En 2010, las exportaciones de confecciones finales a Argentina representaron el 57,8 por ciento de las exportaciones, mientras que el 34,1 por ciento de la misma se orientó al mercado brasileño (cuadro 2). En 2014, las exportaciones a Brasil ya representaron cerca de dos tercios de las exportaciones totales, mientras que las destinadas a Argentina se redujeron al 13 por ciento del total. En 2016, las exportaciones a Argentina se duplicaron con respecto a 2014, en tanto que las exportaciones a Brasil se redujeron desde USD 32,6 millones hasta USD 21,6 millones.

► Cuadro 2.

Exportaciones de confecciones finales según país de destino,
2010-2016 (en miles de USD)

Destino	2010		2012		2014		2016	
	Valor	% del total	Valor	% del total	Valor	% del total	Valor	% del total
Brasil	11 474,7	34,1 %	18 540,4	45,4 %	32 674,3	63,5 %	21 667,8	49,5 %
Argentina	19 408,0	57,8 %	14 652,2	35,9 %	6 685,4	13,0 %	12 041,8	27,5 %
Uruguay	1 283,0	3,8 %	5 924,5	14,5 %	10 440,1	20,3 %	7 695,5	17,6 %
Chile	182,5	0,5 %	81,0	0,2 %	167,8	0,3 %	1 399,7	3,2 %
Demás países	1 252,8	3,7 %	1 647,8	4,0 %	1 524,6	3,0 %	995,4	2,3 %
Total	33 601,1		40 845,8		51 492,2		43 800,2	

Fuente: WITS, GVC Query, HS02, Final Apparel (WITS 2017).

Las exportaciones de textiles finales se concentraron en Brasil, que de una participación del 72,8 por ciento de las exportaciones en 2010, aumentaron al 84,2 por ciento en 2016 (cuadro 3). En contraposición, Argentina redujo su participación del 20,4 al 11,2 por ciento durante dicho periodo. Esta categoría también se vio afectada por una caída en las exportaciones de USD 80,1 millones a USD 63,0 millones entre 2014 y 2016.

► Cuadro 3.

Exportaciones de textiles finales según país de destino, 2010-2016
(en miles de USD)

Destino	2010		2012		2014		2016	
	Valor	% del total	Valor	% del total	Valor	% del total	Valor	% del total
Brasil	24 191,0	72,8 %	32 795,2	72,6 %	66 736,0	82,7 %	53 008,4	84,2 %
Argentina	6 785,0	20,4 %	9 256,9	20,5 %	8 799,6	10,9 %	7 043,3	11,2 %
Uruguay	1 728,3	5,2 %	2 067,9	4,6 %	1 600,5	2,0 %	1 600,1	2,5 %
Colombia	3,0	0,0 %	455,0	1,0 %	297,0	0,4 %	812,0	1,3 %
Demás países	541,7	1,6 %	578,9	1,3 %	3 276,8	4,1 %	456,6	0,7 %
Total	33 249,0		45 154,0		80 709,8		62 920,4	

Fuente: WITS, GVC Query, HS02, Final Textiles (WITS 2017).

Las exportaciones de confecciones intermedias aumentaron entre 2010 y 2012, pero luego presentaron una tendencia decreciente hasta 2016, lo cual se debe principalmente a la dinámica de las exportaciones a Brasil. Las exportaciones de confecciones intermedias a este país se incrementaron del 60,9 por ciento de las exportaciones totales en 2010 al 74,9 por ciento en 2016, a la vez que cayeron las exportaciones a Argentina, Europa y Asia Central (ECS⁶).

► Cuadro 4.

Exportaciones de confecciones intermedias según país de destino,
2010-2016 (en miles de USD)

Destino	2010		2012		2014		2016	
	Valor	% del total	Valor	% del total	Valor	% del total	Valor	% del total
Brasil	9 924,7	60,9 %	13 660,9	67,9 %	10 653,0	71,9 %	6 720,3	74,9 %
Argentina	4 087,1	25,1 %	3 281,4	16,3 %	2 087,8	14,1 %	1 384,3	15,4 %
Chile	515,0	3,2 %	789,5	3,9 %	742,1	5,0 %	234,8	2,6 %
Europa - Asia Central (ECS)	1 035,4	6,4 %	1 514,7	7,5 %	592,1	4,0 %	0,0	0,0 %

6. ESC es el código de Europa y Asia Central, empleado por las bases de datos del Banco Mundial.

Demás países	734,6	4,5 %	880,5	4,4 %	733,7	5,0 %	627,2	7,0 %
Total	16 296,7		20 127,0		14 808,7		8 966,6	

Fuente: WITS, GVC Query, HS02, Intermediate Apparel (WITS, 2017).

Aunque en las estadísticas de comercio exterior no se observa aún un cambio notable, es destacable que cada año se vayan abriendo mercados para nichos de productos, que a mediano o largo plazo podrían generar incrementos en el volumen y valor de las exportaciones. Este, por ejemplo, es el caso del mercado europeo, que se está abriendo a las exportaciones paraguayas de pantalones *jeans* –o *denim*–, según se ha destacado en entrevistas a informantes calificados del sector; pero la competencia de países como Turquía o Marruecos es fuerte debido a la cercanía geográfica de sus mercados, y limita una penetración más acelerada de los productos paraguayos.

Con las facilidades implementadas por la política de incentivos, la cadena no ha evolucionado tan solo hacia el mercado externo. Existen empresas que producen con un foco mayor en el mercado doméstico. Los productos principales de estas empresas son lencería fina y ropa deportiva para damas, ropa infantil y ropa casual –sobre todo *denim*–. Además de las empresas que producen para el mercado doméstico o las empresas que lo hacen para el mercado externo bajo el régimen de maquila, en el eslabón de las confecciones también coexisten pequeños talleres que producen de manera tercerizada para empresas de mayor tamaño, pero en un esquema que se caracteriza por una alta informalidad.

En cuanto a la producción local de marcas internacionales, la vinculación se realiza mayoritariamente con marcas prestigiosas de Argentina, Brasil y Uruguay, que producen en Paraguay para reexportar al mercado externo, según se ha detectado en el estudio cualitativo. Este desarrollo ha permitido que marcas más globalizadas –como Zara, Lacoste o Calvin Klein– hayan realizado acuerdos de producción temporales o por partidas de productos con empresas paraguayas, en general aprovechando beneficios de los programas de incentivos gubernamentales. También existen empresas paraguayas que han producido prendas para grandes cadenas internacionales –como Walmart o Carrefour–, pero siempre con vínculos a partir de contratos temporales o por lotes de producción. De alguna manera, esto denota que los costos de producción del país no mantienen la competitividad durante periodos prolongados de tiempo comparados con los costos de otros

países; por otro lado, la calidad de la producción aún no es lo suficientemente elevada como para compensar las fluctuaciones de costos, de una manera que permita sostener contratos prolongados de producción.

1.2. Análisis de la cadena textil y vestuario en el Paraguay

La cadena textil y de prendas de vestir de Paraguay se encuentra en una etapa de predominancia de las confecciones (*apparel manufacture*), en la que se ha ido reduciendo la importancia de la producción de hilados y tejidos, así como del cultivo del algodón⁷. En este contexto, Paraguay se destaca sobre todo por la producción de prendas de vestir, o confecciones y textiles finales utilizando tejidos importados. Al interior de la cadena también existen actores que aportan diseños para la industria de la confección, y otras que producen tejidos; sin embargo, la predominancia se encuentra en las confecciones y textiles finales con materia prima e insumos importados.

El análisis cualitativo de las entrevistas realizadas también arrojó resultados que señalan que las exportaciones de lencería y ropa interior están ganando importancia, al igual que las prendas y accesorios basados en tejidos artesanales. Estos últimos productos han ido abriendo espacios en mercados no tradicionales como el europeo; esto denota una situación consistente con los hallazgos en la literatura internacional, que señala que aquellos países que han avanzado en la generación de valor agregado adentrándose en nichos específicos de mercado, no necesariamente han tenido experiencias negativas con el cambio en la geografía mundial de la cadena.

En el caso de Paraguay, las empresas que han apostado por la generación de mayor valor agregado en su producción, no han sufrido un cambio negativo con el advenimiento de la producción para exportaciones bajo esquemas de incentivos como maquila; por el contrario, desarrollando marcas y diseños propios tanto para el mercado doméstico como para exportación, han experimentado cambios positivos. En tal sentido, resulta vital conocer la evolución del empleo y las condiciones en que este se desarrolla, tal como se analiza a continuación.

7. El cultivo del algodón en Paraguay alcanzó su máximo valor en 1991 con 260 000 toneladas de fibra que lo colocó en la undécima posición como productor mundial y como el sexto exportador con 205 000 toneladas, según las estadísticas de la *International Cotton Advisory Committee* (ICAC, s. f.). La venta de algodón entre 1977 y 1995 representó un promedio del 34 por ciento de las exportaciones totales de Paraguay, de acuerdo con los datos de *UN Comtrade* (Naciones Unidas, s. f.).

1.2.1. Creación y calidad del empleo

El empleo total en la cadena textil y confecciones ha ido reduciéndose de manera sostenida a lo largo de los años. Sin embargo, al interior de la misma, segmentos como las confecciones y el comercio han aumentado la contratación año a año. No obstante, el declive en la ocupación en el eslabón de la agricultura no ha podido ser compensado por la creación de empleo en los demás segmentos. Este hallazgo es consistente con lo observado en la producción y exportaciones, donde el incremento en participación de las confecciones no ha sido suficiente para equilibrar la pérdida de área sembrada y de producción en el cultivo del algodón y en la elaboración de hilados y tejidos.

El cuadro 5 muestra datos de la cantidad de ocupados en los distintos segmentos de la industria textil y confecciones. En términos agregados, de un total de 327 772 ocupados en 2001, se redujo el empleo hasta 130 185 ocupados en 2016; una reducción superior a 60 por ciento. En la agricultura –cultivo de algodón– la reducción en la cantidad de ocupados fue dramática, puesto que se pasó desde 253 230 personas en 2001 hasta apenas 6 342 ocupados en 2016. Una reducción menos pronunciada, pero significativa, se registró en el eslabón de manufactura de hilados y tejidos, que pasó de tener 20 590 ocupados en 2001 a tener 15 527 en 2016. En cambio, en el mismo período aumentó el empleo en los segmentos de las confecciones (42,2 por ciento, de 32 742 a 46 584) y el comercio (191 por ciento, de 21 210 a 61 732).

► Cuadro 5.

Ocupados en la cadena textil y confecciones, 2001-2016

	Agricultura	Fabricación de hilados y tejidos	Confecciones de prendas de vestir y otros	Ventas de productos textiles y prendas de vestir	Total
2001	253 230	20 590	32 742	21 210	327 772
2002	154 950	24 886	26 299	22 233	228 368
2003	218 532	23 307	36 290	20 407	298 536
2004	337 156	25 660	44 681	20 141	427 638
2005	284 457	18 400	31 967	30 764	365 588
2006	249 380	26 211	37 232	30 426	343 249

2007	149 685	27 145	45 494	37 269	259 593
2008	81 791	26 280	38 201	35 194	181 466
2009	30 401	30 324	36 699	52 081	149 505
2010	29 191	23 553	35 242	47 650	135 636
2011	55 076	13 626	47 742	61 935	178 379
2012	126 783	19 133	49 888	58 261	254 065
2013	67 330	16 595	40 021	56 727	180 673
2014	24 389	14 154	44 399	55 111	138 053
2015	13 057	17 106	50 088	52 752	133 003
2016	6 342	15 527	46 584	61 732	130 185

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2001 a 2016 (DGEEC, varios años).

En un lapso de aproximadamente 15 años, en la agricultura se destruyeron 246 888 puestos de trabajo y en la fabricación de hilados y tejidos se destruyeron otros 5 063; sumados alcanzan 251 951 puestos de trabajo. Por su parte, en las confecciones se crearon 13 842 puestos de trabajo y 40 522 en el comercio en el mismo periodo, que en conjunto alcanzan 54 364 nuevos puestos. Esto significa que en términos netos se destruyeron 197 587 puestos de trabajo entre 2001 y 2016.

El estudio cualitativo arrojó evidencias de que las empresas paraguayas de la cadena textil y confecciones se enfrentan a escasez de recursos humanos calificados, problema que se magnifica en regiones determinadas del país. A esto se suma la dificultad para atraer a la fuerza laboral a las formaciones orientadas a fortalecer las capacidades en el sector. Es más, la percepción que surge del estudio cualitativo, señala que la fuerza laboral joven considera al trabajo en las confecciones como una alternativa para obtener un trabajo rápidamente; pero no se perciben condiciones o atractivos para generar un crecimiento personal y profesional. El bajo interés por emplearse en segmentos más elevados de la cadena, sumado al retroceso en producción de segmentos o eslabones más bajos de la misma debido a la crisis de competitividad del cultivo del algodón y de la producción de hilados y tejidos, estarían detrás de la fuerte destrucción de empleo observada según las estadísticas oficiales.

En cuanto a la calidad del empleo en la cadena textil y de vestuario de Paraguay, se destaca que los trabajadores que realizan tareas en la producción algodonera no aportan a ningún sistema de jubilación, hecho que se ha mantenido desde el año 2001 (cuadro 6). En la manufactura, el porcentaje de personas que no

contaban con aportes a la jubilación también ha sido elevado, superior al 90 por ciento. En el segmento comercial de la cadena, en los años 2001 y 2008 cerca del 94 por ciento de los ocupados no contaba con aportes a la jubilación. Sin embargo, esta condición ha disminuido en 2016 hasta el 87,1 por ciento de los trabajadores. A pesar de la reducción, el porcentaje sigue siendo muy elevado, puesto que implica que ocho de cada diez personas no posee aportes jubilatorios en dicho sector. En general, si bien ha aumentado la proporción de personas con aportes jubilatorios, todavía sigue siendo muy amplia la brecha.

En lo referente a la cobertura de seguro médico, la situación tampoco es muy alentadora puesto que esta se encuentra muy ligada al aporte para la jubilación. En el sector agrícola prácticamente no existen ocupados con cobertura de seguro médico, hecho que también se ha mantenido a lo largo de los años. En la manufactura, el porcentaje de ocupados sin cobertura de salud a través de seguro médico se ha mantenido en torno al 74 por ciento desde el 2001, esto indica que siete de cada diez personas no lo posee. En el segmento comercial –ventas mayoristas y minoristas– la cobertura también es muy baja, pero el porcentaje de personas sin seguro médico o de salud va disminuyendo en el tiempo, y eso explica que en términos de la cadena también se registre una reducción.

► Cuadro 6.

Trabajadores de la manufactura y el comercio de la cadena del textil con aporte a una caja de jubilación, por sexo, 2001-2016

	Agricultura	Manufactura	Comercio	Ocupados en cadena
2001				
No aporta a una caja de jubilaciones	100,0 %	91,1 %	93,7 %	98,2 %
No tiene seguro médico	99,0 %	74,9 %	82,5 %	94,0 %
Ingresos inferiores al salario mínimo vigente	89,3 %	83,3 %	62,4 %	86,6 %
Jornada laboral superior a 48 horas semanales	16,5 %	28,0 %	63,7 %	21,4 %
2008				
No aporta a una caja de jubilaciones	100,0 %	94,1 %	94,5 %	96,8 %
No tiene seguro médico	99,2 %	74,7 %	77,6 %	86,3 %

Ingresos inferiores al salario mínimo vigente	85,1 %	81,6 %	64,7 %	79,9 %
Jornada laboral superior a 48 horas semanales	28,2 %	32,7 %	68,3 %	37,6 %
2016				
No aporta a una caja de jubilaciones	100,0 %	91,1 %	87,1 %	89,7 %
No tiene seguro médico	100,0 %	74,2 %	75,1 %	75,8 %
Ingresos inferiores al salario mínimo vigente	91,3 %	73,3 %	65,1 %	70,3 %
Jornada laboral superior a 48 horas semanales	17,6 %	43,1 %	49,8 %	45,0 %

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH (DGEEC, varios años).

Una característica recurrente del empleo en los distintos eslabones de la cadena en la industria textil y confecciones, es que un alto porcentaje de trabajadores ganan por debajo del salario mínimo, lo que es consistente con los hallazgos de la literatura internacional. En general, los datos del 2016 indican que siete de cada diez personas ganan menos del salario mínimo. En la agricultura más del 90 por ciento, en el sector secundario el 73,3 por ciento y en el terciario 65,1 por ciento de los trabajadores reciben remuneraciones inferiores al mínimo legal. También es destacable que el porcentaje de trabajadores que ganan por debajo del salario mínimo en el segmento de comercio, ha aumentado entre el 2001 y el 2016; en 2001 el 62,4 por ciento ganaba menos del mínimo, y en 2016 ese porcentaje fue de 65,1.

El estudio cualitativo realizado, basado en entrevistas a empresas y grupos focales a trabajadores, arrojó evidencias que señalan que existen empresas de la cadena textil y confecciones de Paraguay, con enfoque en el mercado interno, que pagan remuneraciones por encima del salario mínimo legal. Además, en estas empresas existen compensaciones adicionales, como por ejemplo, por una mayor productividad, por calidad o por innovación y mejoras en procesos.

En el segmento de empresas orientadas al mercado internacional o de exportación, en su mayoría maquiladoras, los salarios pagados se ajustan al mínimo legal más las prestaciones sociales establecidas en la legislación, pero no son comunes las compensaciones adicionales, salariales o no salariales. Este hecho parece deberse a que tales empresas deben producir a muy bajos costos, dada su

exposición directa a la competencia de las empresas asiáticas. En tal sentido, si bien existen estudios que demuestran la mayor competitividad de la producción textil en Paraguay respecto al Brasil, la comparación relevante debe considerar también a otros países como China o India que compiten con el tipo de producción desarrollada en Paraguay.

En este escenario ampliado, pequeñas variaciones de costos de producción que afecten la competitividad de las empresas locales orientadas a la exportación, pueden determinar cancelaciones de contratos de producción para proveer al mercado externo, siendo reemplazados directamente por importaciones de productos terminados desde otros países como los citados. Este hecho es relevante para explicar el menor crecimiento de las remuneraciones salariales en la industria textil respecto a la economía en su conjunto.

El 45 por ciento de los ocupados en la cadena textil y prendas de vestir tuvo jornadas laborales superiores a las 48 horas semanales⁸ en el año 2016, o lo que comúnmente se denominan «horas extras», tal como se aprecia en el cuadro 6. Este porcentaje ha ido en aumento a lo largo de los años, y ha sido el sector de manufacturas donde el crecimiento de ocupados laborando horas extraordinarias ha sido mayor. De hecho, como se mencionó, la percepción de los trabajadores –obtenida mediante entrevistas y grupos focales– es que las remuneraciones adicionales están sujetas principalmente a labores en horas extraordinarias, o a los ascensos o promociones a puestos superiores en la empresa; esto explica el creciente porcentaje de personas trabajando horas extraordinarias en la manufactura.

En definitiva, mediante un estudio cualitativo se logró corroborar que la escasez de opciones de empleo en el Paraguay y la amplia oferta laboral en la cadena de textiles y prendas de vestir, determinan que los trabajadores opten por el sector textil como alternativa para obtener un empleo rápido, aunque la calidad del ambiente laboral puede variar mucho en las diferentes empresas. Existen casos de empresas con buen clima laboral, con infraestructura adecuada y comodidades para el trabajador; pero también existen otras donde las condiciones no son las mejores y la remuneración es muy baja. En todo caso, la percepción general de los trabajadores es que se aceptan las malas condiciones debido a la necesidad de mantener los puestos de trabajo.

8. La jornada laboral establecida en la legislación paraguaya es de 48 horas semanales.

1.2.2 Desarrollo de habilidades, relaciones laborales y negociación colectiva

En la cadena textil y vestuario de Paraguay no son comunes los beneficios adicionales salariales o no salariales, aunque sí se ofrece capacitaciones laborales con financiamiento de las empresas. Las capacitaciones pueden ser formales o informales. Las primeras, se realizan a través de programas o cursos en instituciones especializadas, o bien, dentro de las empresas utilizando mecanismos bien estructurados. Las capacitaciones informales se llevan a cabo en el lugar de trabajo, mediante transferencias de conocimiento desde la mano de obra con mayor experiencia hacia los trabajadores menos experimentados.

Las capacitaciones formales se realizan principalmente fomentadas por las empresas paraguayas que producen con marcas propias. Las capacitaciones formales son continuas, se realizan durante todo el año, y son las propias empresas o las cámaras empresariales las que las promueven, en alianza con institutos locales o extranjeros para temas específicos.

Estas capacitaciones formales, en general, también buscan dotar de habilidades al capital humano para que pueda ascender dentro de la estructura de la empresa. El manejo de maquinaria especializada o el desarrollo de habilidades gerenciales requieren de diferenciales salariales, lo cual debería motivar a las empresas a pagar mejores salarios a los trabajadores capacitados. Sin embargo, según los propios trabajadores, si bien las capacitaciones contribuyen a mejorar la productividad de la mano de obra, generalmente no están asociadas a mejoras en las remuneraciones u otro tipo de beneficios para el trabajador.

Si bien las capacitaciones son financiadas por las empresas, informantes calificados del sector han mencionado una dificultad creciente para atraer a la mano de obra joven a la industria, lo que se corrobora en las capacitaciones ofrecidas donde la tasa de participación de jóvenes es baja. Sobre este punto, como se mencionó más arriba, la percepción de la fuerza laboral joven de que el sector de las confecciones ofrece pocas oportunidades de crecimiento laboral, podría ser un factor explicativo clave de este fenómeno.

Por su parte, la oferta de capacitación existente no es satisfactoria ni suficiente, puesto que existe la percepción de que los cursos formales ofrecidos por el sistema público de formación técnica están desactualizados, y se suman a la pobre educación formal de la población en conocimientos básicos. Los centros privados de capacitación, por su parte, desarrollan programas que son valorados

por las empresas de confecciones, pero cuyos costos en muchos casos no pueden ser solventados; esto se acentúa en el caso de las empresas localizadas fuera del área de Asunción, donde no existen esta oferta privada. Estos aspectos introducen un techo a la capacidad de desarrollo de mayor productividad de la mano de obra paraguaya en la cadena textil y de vestuario.

Profundizando sobre lo anterior, los hallazgos del estudio cualitativo basado en grupos focales y entrevistas con trabajadores, señalan que las capacitaciones, por lo general, no generan mejoras salariales y tampoco ascensos y promociones dentro de la estructura de la empresa. Las mejoras en las remuneraciones surgen principalmente del trabajo en horas extraordinarias, o están aparejadas a ascensos y promociones dentro de la estructura de las empresas. Sin embargo, estos ascensos no necesariamente están vinculadas a más capacitaciones o asistencia a cursos de formación.

Finalmente, al analizar las condiciones de trabajo en una cadena se debe considerar también la libertad de asociación de los trabajadores. En tal sentido, el estudio cualitativo no arrojó evidencia de la existencia de asociaciones o sindicatos a nivel de la industria. Más aún, la percepción existente es que las empresas se muestran temerosas, o al menos escépticas, respecto de la importancia o relevancia de este tipo de organizaciones.

1.3. Impacto del marco institucional y de las políticas públicas

A diferencia de la cadena automotriz que se ha desarrollado bajo el paraguas de la Política Automotriz Nacional, la cadena textil y de prendas de vestir de Paraguay no ha contado con un marco jurídico o de políticas públicas específicas para fomentar su desarrollo. Los mecanismos de incentivos a la producción y exportaciones que han contribuido a la atracción de inversiones de capital mayoritariamente brasileño hacia las confecciones, han sido el régimen de maquila⁹, el de materias primas y la Ley núm. 60/90 de Incentivos Fiscales para la Inversión¹⁰, que son transversales a todos los sectores dentro de la industria de Paraguay.

9. El Régimen de Maquila fue creado por Ley núm. 1 064 de 1997 que promueve y regula las operaciones de la Industria Maquiladora de exportación en Paraguay.

10. Ley núm. 60 de 1990 que establece el Régimen de Incentivos Fiscales para la Inversión de Capital de Origen Nacional y Extranjero.

Las empresas que operan bajo el régimen de maquila se benefician de ventajas tributarias, así como de la **suspensión de aranceles** de importación para las materias primas e insumos que serán utilizados en el proceso de producción. Mediante un contrato con una empresa matriz ubicada en el exterior del país, la producción es exportada por cuenta y orden de la misma, pagando un tributo único del 1 por ciento sobre el valor agregado en territorio nacional, o sobre la factura de exportación en caso de no ser posible la determinación del valor agregado nacional.

El régimen de materias primas¹¹ se implementa a través de la **exoneración de los aranceles** a la importación de insumos empleados por las empresas del país, que posteriormente pueden comercializar su producción en el mercado doméstico o bien, exportarlo a otros países. Es importante resaltar que las empresas deben demostrar que los insumos o materias primas importadas serán utilizados en sus «propios» procesos productivos.

La Ley núm. 60/90, por su parte, concede beneficios a través de la **exoneración total** de los tributos fiscales y municipales que gravan la constitución, inscripción y registros de sociedades y empresas. Asimismo, las empresas podrán solicitar la exoneración total de los gravámenes aduaneros y otros de efectos equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica sobre la importación de bienes de capital, materias primas e insumos destinados a la industria local prevista en el proyecto de inversión.

Si bien estos mecanismos han sido importantes en la generación de producción, su contribución en el caso específico de la cadena textil y de prendas de vestir no es clara, y esto ha sido mencionado por ejecutivos de empresas del sector que fueron entrevistados, quienes consideran que el aporte de estas políticas a la contratación es muy bajo.

En lo que atañe a los aspectos laborales, estos se encuentran bajo la jurisdicción del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), que debe velar por el cumplimiento de los reglamentos y principios establecidos en el Código Laboral Nacional para las cuestiones de fondo, y el Código Procesal Laboral para las de forma. Los aspectos relacionados a la seguridad social, por su parte, son responsabilidad del Instituto de Previsión Social (IPS).

11. El Régimen de Materias Primas se creó por decreto en el año 2000, y sus condiciones y vigencia fueron reajustados por un conjunto de normativas que se puede consultar en www.mic.gov.py/mic/w/industria/dre/index.php (MIC, s. f.).

Entre los factores que han mantenido acotado el escalamiento social en la cadena textil y de prendas de vestir, se menciona precisamente las debilidades de las instituciones públicas para la fiscalización del cumplimiento de las normas y reglamentaciones laborales, lo cual tendría impactos negativos en la calidad del empleo; así como también la muy baja existencia de organizaciones o asociaciones sindicales o de trabajadores en la cadena textil, un fenómeno observado en todos los sectores económicos. Por otra parte, es importante mencionar que los mecanismos de incentivos fiscales descritos no incorporan estímulos adicionales para las empresas por mejoras salariales, incrementos en la contratación de mano de obra, o por mejoras en las condiciones laborales. Esto ocurre no solo en la industria textil sino en general, puesto que los beneficios de estos mecanismos de incentivos son concedidos a las empresas sin necesidad de que estas demuestren el cumplimiento de metas, ya sean de producción, de exportaciones, o vinculados al empleo.

Otro factor limitante de la contratación y la calidad del empleo, se refiere al bajo nivel educativo o de formación de la mano de obra, siendo este un problema transversal a toda la economía nacional.

En lo que se refiere a las iniciativas para promover la formación del capital humano, de modo a ir rompiendo con las cotas que impone la baja educación, los programas o instituciones especiales del sector público para la capacitación específica de los trabajadores de la cadena textil y de confecciones son escasos, si no nulos. Las instituciones existentes desarrollan sus actividades atendiendo a todos los sectores económicos, siendo las principales el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) y el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

Las tareas de SINAFOCAL se llevan a cabo aprovechando las ofertas de formación y capacitación brindadas por instituciones públicas y privadas dentro y fuera del país, en el marco de programas y cursos específicos. Dentro del sistema de esta institución, los coordinadores trabajan conjuntamente con otros estamentos del Estado (como las municipalidades) para detectar necesidades del mercado laboral que sirvan de insumos para el diseño de cursos. En general, los cursos no son desarrollados por SINAFOCAL, sino que son ejecutados por instituciones privadas seleccionadas mediante licitaciones. Los ejes dentro de los cuales se diseñan los programas de capacitación son: *i)* jóvenes buscadores del primer empleo (JPE), *ii)* micro y pequeños empresarios (MPE), y *iii)* programa para los pequeños productores rurales (PPR).

Por su parte, el SNPP es la institución cuyo objetivo es la organización, fomento y desarrollo de la formación profesional y perfeccionamiento de oficios en todos los sectores económicos del tejido productivo nacional. Abarca una parte importante del territorio con sedes en varias ciudades del país, con una cobertura de 165 del total de 254 municipios existentes. Las direcciones regionales del SNPP se encargan de la detección de las necesidades de formación y capacitación, para lo cual realizan diagnósticos anuales.

Si bien las dos instituciones citadas son las principales, existen muchas otras orientadas a la formación del talento humano en Paraguay. Sobre este punto, existen estudios que señalan que esta labor se realiza sin mucha coordinación entre instituciones y, en muchos casos, con carencias presupuestarias que limitan el alcance y cobertura de programas y cursos de formación, así como del desarrollo de programas que requieren una dinámica mayor en cuanto a la incorporación de tecnología. Tampoco se cuenta, habitualmente, con información que permita determinar la adecuación de la capacitación ofrecida a las necesidades de la demanda de calificaciones por parte de las industrias.

► 2. La cadena automotriz

2.1. Análisis de la cadena a nivel mundial y ubicación de Paraguay en la misma

La industria automotriz mundial es uno de los sectores manufactureros más grandes del mundo, y el comercio mundial de productos finales y componentes representó aproximadamente 1,4 billones de dólares en exportaciones en 2014 (Sturgeon *et al.* 2016). Su organización es compleja y está en medio de una profunda transición. La expansión de los vehículos eléctricos podría ofrecer una gran cantidad de nuevas oportunidades. Desde la década de 1990, ha pasado de una serie de industrias nacionales bastante discretas, conectadas con el mundo exterior principalmente a través de las exportaciones y las operaciones de ensamblaje local de empresas multinacionales, a una industria global más integrada en la que se agrega valor en varios países antes de que los vehículos terminados sean vendidos. Además, resulta más probable que los lugares se especialicen en conjuntos específicos de actividades.

Los trabajos escritos por Sturgeon, Van Biesebroeck y Gereffi (2008) y Sturgeon *et al.* (2016) resumen la compleja geografía de la cadena automotriz, y presentan de manera clara y precisa su estructura y características. Las etapas principales de la cadena de valor global automotriz incluyen: el diseño y desarrollo, producción de partes, componentes, módulos y subsistemas, integración de sistemas y ensamblado final. La distribución, reparación y reciclado también son parte significativa de la industria, son intensivas en mano de obra, pero tienden a ser desarrolladas mayoritariamente por actores locales y se excluyen del análisis de este documento. El mercadeo y ventas se realizan comúnmente por las firmas líderes, por lo que no es subcontratada, tercerizada o transferida a una sociedad del exterior del país. El gráfico 3 ofrece una visión simplificada de la cadena, que se describe con mayor detalle a continuación.¹²

12. Para mayores detalles sobre la cadena global de valor automotriz se pueden consultar los artículos de Sturgeon *et al.* (2016) y Sturgeon, Van Biesebroeck y Gereffi (2008).

► Gráfico 3.

Estructura de la cadena automotriz mundial

Diseño y Desarrollo Automotriz	Partes y Componentes	Sistemas: Módulos	Integración de sistemas y ensamblaje final	Mercadeo y ventas	Piezas de repuesto y reciclaje
• Desarrollo automotriz • Diseño de sistema	• Componentes electrónicos • Componentes mecánicos • Componentes compuestos • Cableado • Componentes de aluminio • Componentes de goma • Programación	• Sistema interior: asientos, tapizado, tablero • Sistema de carrocería: pintura, terminado, decorado, puertas • Sistema eléctrico y electrónico: encendido, electrónica del chasis, electrónica interior • Sistema de chasis: eje de dirección, chasis rodante, módulos frontales y traseros	• Productos finales • Automóviles • Camiones • Buses • Trailers • Motocicletas • Vehículos eléctricos	• Segmentos del mercado • Pasajeros • Comercial • Industrial • Buses • Motocicletas	• Mantenimiento y reparación • Reciclaje • Entrenamiento técnico y atención al cliente

Fuente: Sturgeon et al. (2016).

Diseño y desarrollo de vehículos. El diseño conceptual de vehículos es un proceso casi artístico enfocado en la apariencia y características externas, que toman en cuenta el manejo y las características aerodinámicas. Esta etapa, generalmente se realiza en estudios de estilo al interior de las plantas de producción, o en centros independientes que generalmente producen diseños para múltiples marcas. Pasar desde el concepto a los vehículos que pueden ser producidos masivamente, cumpliendo con los estándares de seguridad y calidad privados y públicos, ha sido siempre un proceso complejo, dificultoso y de largo plazo, que se realiza en centros de ingeniería multidisciplinarios.

El trabajo de ingeniería para el desarrollo de vehículos, donde el diseño conceptual es trasladado a las partes y subsistemas para que puedan ser producidos por los proveedores, así como ensamblados en vehículos aptos para conducir, sigue estando centralizado o muy cerca del *clúster* de diseño en las cercanías de las sedes de las firmas líderes. Este proceso es liderado por estas firmas, pero a lo largo de

los años se ha ampliado para incluir algún tipo de colaboración entre muchos de los principales proveedores. La mayor participación de los proveedores de primer nivel en el diseño y la compra de componentes claves ha llevado a la relocalización de las instalaciones de los proveedores. Esto se observa especialmente en Norteamérica, donde las empresas automotrices han sido las más agresivas en demandar que los proveedores contribuyan a los esfuerzos de diseño. Como los programas de desarrollo de vehículos van tomando forma en muchos meses o incluso años, y las mayores empresas tienen docenas de proyectos en espera, estar envueltos en estos proyectos es dificultoso para los proveedores sin tener presencia en el enclave.

Partes y componentes. La industria automotriz es un complejo esquema de múltiples ensamblajes, con una estructura de la cadena de suministros basada en «niveles», conocidos como *tiers*. Un vehículo es fabricado con miles de partes producidas por cientos de proveedores. Esta etapa de la cadena de valor involucra a pequeñas y medianas empresas (PYMES), que por su tamaño solo podrían abastecer a los mercados domésticos, pero la consolidación general en niveles más elevados ha creado el espacio en la cadena de suministros para que los proveedores locales y PYMES puedan acceder a los mercados de exportación, fabricando partes más genéricas. En años recientes, los proveedores globales y regionales han expandido su alcance, permitiendo a estas pequeñas y medianas empresas y proveedores locales trabajar para múltiples autopartistas líderes, conocidas como *Tier I*.

Producción de sistemas/módulos. Las partes y componentes descritos más arriba, son utilizados para construir módulos, que son cuerpos interconectados de partes tales como terminaciones frontales (paragolpes, parrillas, faros, etc.), tableros, o suspensiones traseras y delanteras, e incluyen docenas de partes. Los módulos forman la base de los sistemas, que pueden dividirse en cuatro grandes categorías: interior (asientos, tapizado y tablero), carrocería (puertas, terminación, etc.), componentes eléctricos y electrónicos (cableado del encendido, electrónica del chasis, y electrónica del interior), y chasis (ejes de dirección, radiadores, módulos frontales y posteriores).

Los módulos pueden ser fabricados en forma separada de la línea de ensamblado final, comúnmente en plantas cercanas operadas por los proveedores. Estas plantas típicamente tienen sus fuentes de componentes en localizaciones más lejanas, sobre todo en los casos en que las partes tienen un elevado *ratio* valor/peso (electrónica) o son mano de obra intensivos, producidos en localidades más lejanas con menores costos (cableado y cobertura de asientos). Sin embargo, los subsistemas intensivos en capital, tales como los motores y transmisiones tienden

a ser producidos en pocos lugares centralizados, y luego son transportados con destino a múltiples plantas de ensamblaje.

Sistemas de ensamblaje e integración. El montaje final de los vehículos es casi siempre realizado por empresas líderes. Por lo tanto, las plantas de ensamblaje final son diseñadas para uso exclusivo de la empresa líder, y difícilmente puedan ser compartidas con los fabricantes contratados que producen para varias marcas. Además, aunque las innovaciones en técnicas de ensamblaje y los equipos de líneas de montaje se tornan más flexibles, muchas instalaciones o plantas de ensamblaje de gran tamaño se mantienen como plataformas de producción de modelos específicos, donde la variedad de productos que surgen de las mismas se limita a cambios estéticos leves.

Debido a esta realidad, la capacidad instalada está siendo subutilizada por parte de los fabricantes de automóviles y sus proveedores, con lo cual la industria va evolucionando hacia dos esquemas o métodos de producción: el *knock down* (CKD) y el esquema de ensamblaje integrado (CBU). El primer método implica la recolección de piezas (*kits*) desde plantas de producción de gran volumen y su envío a plantas de producción o ensamblaje más pequeñas ubicadas en países de menor mercado. En este esquema, los vehículos se ensamblan utilizando técnicas intensivas en mano de obra, adecuadas tanto a los costos laborales como a la escala más pequeña, lo que no justifica inversiones en automatización a gran escala, características de las plantas de elevado volumen de producción. En el modelo o esquema alternativo (CBU) los vehículos se ensamblan completamente en una localización centralizada, y después se envían a los destinos finales para la realización de los retoques finales. La mayoría de los países en desarrollo con industrias automotrices operan con alguno de estos esquemas, o en algún punto intermedio.

En cuanto al trabajo en el sector automotriz mundial, los análisis de Pardi (2017) realizados por región (Europa y América del Norte) y por país (China, India, México, Francia, Alemania, Italia, España, el Reino Unido, y los Estados Unidos), revelaron que los procesos de estructuración de nuevas industrias en los países emergentes y los procesos de reestructuración en los países maduros están, en gran medida, sobredeterminados por las tendencias globales y «globalizadoras»; estas tendencias se asocian con la extensión de las zonas de libre comercio, el rol central de la inversión extranjera directa en el proceso dual de estructuración y reestructuración que está en juego en estos países, y la integración de estas industrias en las cadenas de valor mundiales, que va de la mano con la extensión y

estandarización de plataformas de producción globales. En la mayoría de los países estudiados, surge una creciente falta de solidaridad entre las antiguas «empresas líderes nacionales» –o *national champions*– y sus bases domésticas, especialmente en los Estados Unidos y Europa Occidental. Dada la mayor competencia en cada uno de estos mercados, inevitablemente se tiende a generar un deterioro en el empleo y las condiciones de trabajo, con mayor inseguridad laboral y creciente flexibilidad laboral, con salarios constantes o en descenso.

Pardi (2017) también señala que se presentaron dos dinámicas en el mercado laboral. En los países emergentes, la extensión de las plataformas globales impulsó a soluciones que estaban más próximas al enfoque de mejorar la calidad de los empleos y el trabajo; el objetivo era aumentar la competitividad sin costo para sus sitios de producción más intensivos en capital, estableciendo, mediante políticas salariales *ad hoc*, un grupo fuerte de trabajadores calificados, aunque solo representan una minoría del empleo en el sector. Además, al menos en el caso de México y la India, incluso estos trabajadores permanentes se han visto afectados por el deterioro del empleo y las condiciones de trabajo a medida que la integración regional continúa fortaleciéndose. Por otro lado, en los países industrializados en América del Norte y Europa, los procesos de reestructuración no tienden a socavar la calidad del empleo de los trabajadores permanentes empleados. Sin embargo, el número de trabajadores en esta categoría está disminuyendo rápidamente. Los nuevos empleados que reemplazaron a los trabajadores permanentes durante y después de la crisis de 2008-2009, experimentaron un marcado deterioro en sus condiciones de trabajo y empleo. Además, la introducción de nuevos contratos de duración determinada y un sistema de pago de dos niveles, dio lugar a recortes salariales que van del 20 al 50 por ciento, y a trabajos mucho más flexibles.

La industria nacional de ensamblado de vehículos se ha desarrollado desde la predominancia en el ensamblaje de bicicletas y motocicletas en 1999, hacia el ensamblaje de vehículos partir del 2014, ambos dirigidos al mercado local. Actualmente, existen 5 grupos empresariales dedicados al ensamblaje de vehículos: Alex SA, AM Reguera SA, Chacomer SAE, Inverfin SAECA y el Grupo Reimpex-Sambarie SRL. En cuanto a las características de las firmas que participan en la industria automotriz de Paraguay, la mayoría son empresas de capital nacional, que iniciaron con actividades comerciales o de importación, y fueron reconvirtiéndose para la producción o ensamblaje de motocicletas en el marco del Régimen Automotor Nacional (RAN).

La contribución local a la producción se orienta a la agregación de procesos, como soldaduras, pintura, trabajo de metalúrgica o algunas partes de goma. No obstante, en la medida en que el programa de incentivos fiscales exija un incremento en la aportación de componentes locales, la industria de ensamblaje iría proveyéndose de baterías, parabrisas traseros y delanteros, y algunas gomas y cables en el mercado local.

Por su parte, la fabricación de autopartes para las líneas de vehículos producidos en la región se inicia en el 2011 con la instalación de la empresa de origen japonés Fujikura, en una planta ubicada en la zona franca del departamento de Alto Paraná, lindante con el Brasil. Posteriormente, se instalaron otras empresas de origen brasileño, coreano y alemán, bajo el régimen de maquila, al cual Fujikura se incorporó en el 2017. Como se aprecia en el cuadro 7, en el segundo trimestre del 2017 operaban 11 empresas productoras de autopartes, cuyo origen del capital y la casa matriz se encuentran fuera del Paraguay. Estas empresas han sido importantes en la localización de inversiones en el país, con un monto global de USD 58,9 millones en el acumulado de 2012-2017. Es decir, esta inversión representó el 13,5 por ciento de toda la inversión declarada bajo el régimen de maquila. Por su parte, la mano de obra contratada también ha sido significativa, representando el 26,6 por ciento de toda la mano de obra declarada bajo el mismo régimen.

► Cuadro 7.

Empresas maquiladoras de autopartes, 2012-2017

Empresa	Inversión USD	Mano de obra	Origen del capital	Sede de la matriz
Fujikura Automotive Paraguay SA	30 830 952	1 071	Japón – Paraguay	Japón
Sumidenso Paraguay SRL	4 436 000	800	Brasil	Japón
THN Paraguay SA	9 369 431	726	Corea	Corea
Yazaki Paraguay SRL	3 314 675	529	Japón	Japón
Leoni Wiring System de Paraguay SRL	4 042 382	400	Alemania	Alemania
Industria de Cableados PY SA	784 000	68	Brasil	Brasil

Triton Alto Parlantes SA	172 250	58	Brasil	Brasil
MSK SA	2 321 880	24	Brasil	Brasil
EDC SA	3 095 000	16	Brasil	Brasil
RDO Company SA	302 430	12	Paraguay	Brasil
Tayflon SA	287 124	10	Brasil	Brasil
Total autopartes	58 956 124	3 714		
Total Régimen de Maquila	435 651 937	13 958		
% sobre el total del Régimen de Maquila	13,5 %	26,6 %		

Fuente: Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), MIC.

Una característica importante del segmento de autopartes en Paraguay, constituye la apertura de mercados y contribución a la diversificación de exportaciones que esta actividad ha iniciado, con la incorporación de un producto no tradicional en el país, en un segmento de la industria totalmente nuevo. Asimismo, también se ha comenzado a insertar la marca país en la cadena mundial automotriz, primordialmente mediante la provisión de partes y piezas a la industria brasileña de vehículos.

2.1.1. Producción, principales productos y exportaciones

A más de 15 años de la creación de la industria automotriz en el Paraguay con el ensamblado de las primeras motocicletas, este sector registró un nuevo salto en su desarrollo con el ensamblado de vehículos de cuatro ruedas (camiones utilitarios) desde el año 2013, exístelo que evidencia un escalonamiento económico. En el 2013 se ensamblaron los primeros 123 camiones utilitarios de la mano de AM Reguera SA, cantidad que al año siguiente se cuadruplicó con las incursiones de las empresas Alex SA y del Grupo Reimpex-Sambarie SRL, sumando una producción total de 1 509 camiones en el 2016.

► Cuadro 8.

Industria automotriz nacional: producción física total, 2008-2016

Producto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bicicletas	138 005	91 105	36 495	11 522	9 966	6 328	9 172	10 223	6 242
Motocicletas	238 058	136 355	199 512	207 235	168 877	157 587	134 930	136 121	124 206
Camiones	0	0	0	0	0	123	483	1 489	1 509
Camionetas	0	0	0	0	0	0	0	63	81
Automóviles	0	0	0	0	0	0	0	0	263
Total	376 063	227 460	236 007	218 757	178 843	164 038	144 585	147 896	132 301

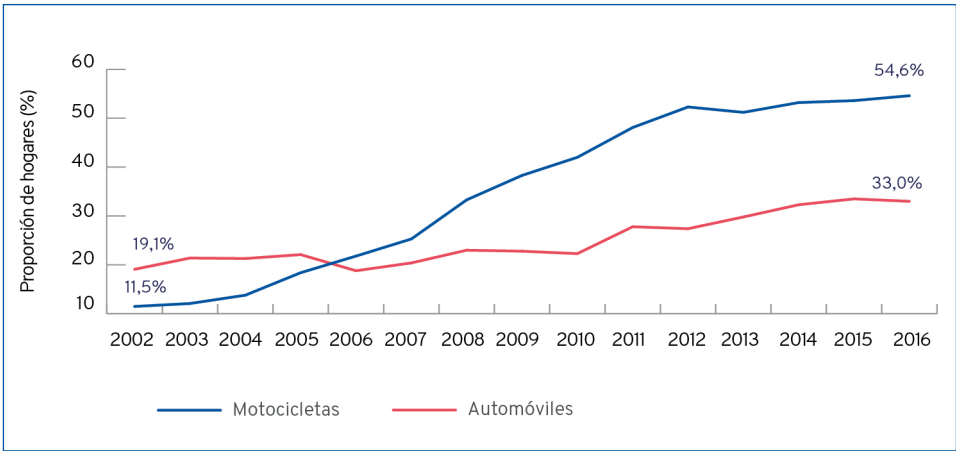
Fuente: MIC.

El mercado de destino de la producción de la industria automotriz nacional –ensamblaje– es el doméstico, prácticamente en su totalidad. Debido a la concentración en el mercado interno y al alto grado de saturación de la demanda – más del 50 % de los hogares del país cuenta con motocicleta –, se ha observado una marcada volatilidad en la producción. Claramente, la inserción de esta industria en la cadena global de valor depende exclusivamente de los kits de ensamblaje producidos en China, mientras que en la industria de autopartes provee a grandes marcas mundiales de la industria automotriz.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el ensamblado nacional de motocicletas posibilitó en gran medida la expansión de tenencia de este medio de transporte por parte de los hogares, que del 11,5 por ciento en 2002 se incrementó al 54,6 por ciento de hogares con motocicleta en 2016. Por su parte, la tenencia de automóviles se incrementó del 19,1 por ciento de los hogares al 33 por ciento en el mismo periodo. En 2006, el número de hogares con motocicletas sobrepasó al de hogares con automóviles. El período 2012 a 2016 muestra un menor crecimiento de la tenencia de motocicletas, lo que podría indicar un inicio de saturación del mercado.

Gráfico 4.

Tenencia de motocicletas y automóviles en los hogares, 2002-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH de 2002 a 2016 (DGEEC, varios años).

En cuanto a la dinámica de la expansión de hogares con tenencia de motocicletas, se puede observar cuatro periodos de crecimiento diferentes: una fuerte expansión al principio y una etapa final de bajo incremento (cuadro 9). En el primer periodo comprendido entre 2002 y 2004, la expansión se efectuó a una tasa del 13,9 por ciento CAGR, de 135,3 mil hogares se pasó a 175,4 mil. En contrapartida, el número de hogares con automóviles creció al 9,9 por ciento en el mismo periodo. En la segunda etapa, del 2004 al 2007, el número de hogares con motocicletas aumentó a una tasa del 25,4 por ciento. Esta ha sido la etapa de más alta expansión de hogares con motocicletas y la de menor crecimiento en el número de automóviles. En la tercera etapa, del 2007 al 2012, el número de hogares con motocicletas aumentó en 18,8 por ciento, y por último, en el periodo entre 2012 y 2016 el crecimiento se redujo al 3,7 por ciento anual.

Cuadro 9.

Tenencia de motocicletas y automóviles en los hogares, 2002-2016

		Hogares	Motocicletas	Automóviles
2002	Número en miles	1 174,5	135,3	224,1
	% de hogares		11,5 %	19,1 %

2004	Número en miles	1 270,4	175,4	270,9
	% de hogares		13,8 %	21,3 %
	CAGR (2002-2004)	4,0 %	13,9 %	9,9 %
2007	Número en miles	1 365,2	345,6	278,4
	% de hogares		25,3 %	20,4 %
	CAGR (2004-2007)	2,4 %	25,4 %	0,9 %
2012	Número en miles	1 561,1	816,7	428,3
	% de hogares		52,3 %	27,4 %
	CAGR (2007-2012)	2,7 %	18,8 %	9,0 %
2016	Número en miles	1 729,9	945,3	570,0
	% de hogares		54,6 %	33,0 %
	CAGR (2012-2016)	2,6 %	3,7 %	7,4 %

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH 2002, 2004, 2007, 2012 y 2016 (DGEEC, varios años).

A pesar de la fuerte penetración de los vehículos ensamblados en el país en el mercado doméstico y el menor crecimiento desde 2012, los directivos de las empresas entrevistados consideran que el mercado aún no se encuentra saturado, y que seguirán invirtiendo en penetrar aún más a nivel doméstico antes que prospectar nuevos mercados. También se debe considerar que los mercados de los países vecinos, que podrían ser destinos o alternativas naturales para expandir las ventas de la cadena nacional, poseen normas y estándares de calidad que aún no han sido alcanzadas por la industria nacional.

Es importante destacar, además, que empresas de la cadena automotriz de ensamblaje de vehículos también han evolucionado hacia la producción de electrodomésticos. Este fenómeno fue el resultado del aprovechamiento de los canales de comercialización desarrollados a partir de la venta de las bicicletas y motocicletas en todo el país. El *know how* comercial y financiero, así como la infraestructura de ventas, fueron aprovechados para agregar electrónica y electrodomésticos a la cartera de productos.

En cuanto a las autopartes, las exportaciones del 2010 totalizaron cerca de USD 485 000 (cuadro 10), sin embargo, tras un crecimiento sostenido, en el 2016 alcanzaron USD 151,6 millones. Para tener en cuenta la dinámica de este tipo de exportaciones, en el 2010 representaron cerca del 0,1 por ciento de las

exportaciones totales de manufacturas, mientras que en el 2016 alcanzaron el 18,5 por ciento del total de las mismas. Así también, se puede observar que en el 2010 las exportaciones de autopartes constituyeron el 0,007 por ciento de las exportaciones totales, pero en el 2016 ya alcanzaron el 1,8 por ciento del valor de las mismas. En cuanto a su relación con el PIB del país, en el 2010 representaron solo el 0,002 por ciento del PIB, mientras que en el 2016 esta proporción subió sólo al 0,6 por ciento.

► Cuadro 10.

Volumen de exportaciones de autopartes, 2010-2016 (en miles de USD)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones	484,7	1 834,0	13 037,3	30 409,7	95 328,8	118 698,8	151 560,7
% de las exportaciones de manufacturas	0,096	0,295	1,906	3,691	9,897	13,685	18,498
% de las exportaciones totales	0,007	0,024	0,179	0,322	0,989	1,425	1,783
% del PIB	0,002	0,007	0,053	0,105	0,309	0,435	0,552

Fuente: WITS, GVC Query, HS02, Intermediate Vehicles (WITS 2017).

El principal producto de exportación entre las autopartes han sido los cableados eléctricos. Estos han crecido a una tasa del 641 por ciento CAGR desde el 2012, cuando se fortalecieron los envíos de estos productos al mercado exterior. Si bien este segmento de la industria ha tenido un crecimiento sostenido en cuanto a producción y exportaciones, no se ha observado una diversificación importante en cuanto a los productos exportados, predominando los sistemas de cableados. De hecho, la vigencia de esta actividad en el mercado doméstico es aún muy breve, por lo que difícilmente se observe en un plazo muy corto un *upgrading* de producto muy evidente. Sin embargo, sí se ha podido notar otros tipos de escalamientos, debidos a la apertura de mercados internacionales y la diversificación del sector industrial hacia la producción de un producto no tradicional en Paraguay.

► Cuadro 11.

Exportaciones de autopartes por productos, 2010-2016
(en miles de USD)

Productos	2010	2012	2014	2016	CAGR (%) 2010-16
Cables y demás conductores aislados para electricidad*	0,9	11 197,7	92 579,6	149 068,5	641 %
Demás manufacturas	483,8	1 839,5	2 749,2	2 492,1	31 %
Total	484,7	13 037,3	95 328,8	151 560,7	161 %

Nota: (*) En la búsqueda en WITS se utilizó el Cód. 854430, que corresponde a cables y demás conductores aislados para electricidad.

Fuente: WITS, GVC Query, HS02, Intermediate Vehicles (WITS 2017).

2.1.2. Inserción en la cadena global

El mercado de los vehículos ensamblados en Paraguay es el doméstico y, al menos en el corto plazo, no se vislumbra una prospección de otros mercados, inclusive de los países vecinos. Es más, la industria automotriz local desea alcanzar una escala de producción de 5 000 unidades de vehículos de cuatro ruedas en los próximos cinco años, según informantes calificados del sector. Este crecimiento esperado permitiría el desarrollo de una industria de autopartes para proveer al ensamblaje nacional, en la medida en que los requerimientos de porcentaje local de partes y piezas se vayan ajustando en la estructura del programa de incentivos de la Política Automotriz Nacional (PAN).

Si bien el mercado de destino de los productos de la industria automotriz de Paraguay es eminentemente doméstico, la inserción dentro de la cadena global se realiza mediante el vínculo con los proveedores de los kits de ensamblaje, principalmente producidos en China. En algunos casos, los proveedores suministran los kits a varias empresas nacionales. El valor de estas importaciones alcanzó USD 84 millones en el 2016.

Por otra parte, la industria de autopartes local se ha insertado en la cadena mundial proveyendo a marcas automotrices de primer nivel, como Toyota, Honda o Renault, lo cual implica un escalamiento económico importante; este segmento indiscutiblemente podría contribuir a la diversificación de exportaciones. Cerca de 100 empresas de 34 países proveyeron al mercado local en 2016, mientras que 15

empresas de tres países fueron compradoras de los productos del mercado local en el mismo año.

2.2. Análisis de la cadena automotriz en el Paraguay

La industria automotriz de Paraguay se encuentra posicionada en dos escenarios. Por un lado, se encuentra el **ensamblaje de vehículos** basado en un esquema del tipo CKD, que como se describió más arriba, consiste en el montaje de motocicletas y recientemente automóviles a partir de kits fabricados en China (aunque en el mercado de las motocicletas domina la oferta de ensamblado local, en el mercado de los automóviles su participación es baja). Por el otro, se presenta la **producción de partes y piezas para vehículos** de cuatro ruedas, específicamente sistemas de cableados mayoritariamente encuadrados en el módulo de componentes eléctricos y electrónicos para tableros de estos vehículos. Este último segmento fabrica principalmente para exportación a la industria automotriz de Brasil.

Es destacable también que la industria de cables y arneses del país no provee al mercado local de ensamblaje de vehículos de cuatro ruedas. La orientación de este segmento es exclusiva para la provisión a la industria automotriz internacional. Esto se debe, principalmente, a que la escala de producción o ensamblaje en el mercado doméstico todavía es pequeña, y resulta poco rentable como para que el segmento de empresas de cableado considere invertir recursos para proveer al mercado interno.

El análisis de la evolución del empleo y las condiciones en que este se desarrolla en ambos sectores –ensamblaje y producción de autopartes– se desarrolla a continuación.

2.2.1. Creación y calidad del empleo

El incremento en la producción del **sector de ensamblaje** no se ha traducido en un crecimiento sostenido en la contratación, tal como se aprecia en el cuadro 12. Si bien, en términos agregados en el 2016 se registraron 4 564 empleados en la industria, lo que representó un aumento de casi el 38 por ciento respecto al registro del 2011, en términos interanuales la evolución ha sido inestable, con periodos de crecimiento seguidos de otros de reducción en la contratación.

Cuadro 12.

Mano de obra con contrato formal en la industria de ensamblaje,
2011-2016

Tipo de puesto	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Directores	31	31	37	27	24	24
Técnicos superiores	69	54	56	51	50	49
Administrativos	2 269	2 781	3 307	3 336	2 989	3 836
Obreros	948	818	818	736	740	655
Mano de obra	3 317	3 684	4 218	4 150	4 632	4 564
Crecimiento anual (%)	...	11,1 %	14,5 %	-1,6 %	11,6 %	-1,5 %

Fuente: MIC.

Por otra parte, es destacable mencionar que el segmento de empleados administrativos ha sido el predominante, tanto en términos de importancia relativa como de crecimiento, puesto que fue la única categoría que creció en el último año. Los demás tipos de puestos fueron decreciendo en la cantidad de mano de obra contratada, debido a la contracción en la producción de motocicletas.

El incremento del empleo ha sido sustancial sobre todo en el área comercial del sector. Las ventas de motocicletas permitieron desarrollar canales de distribución con agencias y sucursales en gran parte del territorio nacional, así como estrategias de negocios y financieras con una amplia cobertura. Esta estructura comercial también permitió a las empresas la incorporación de otros segmentos de negocios, principalmente de electrodomésticos y muebles para el hogar, que a su vez contribuyeron a potenciar la cadena de distribución y comercial. Por consiguiente, la necesidad de incorporar mano de obra en las áreas administrativas y comerciales ha sido creciente, lo que explica la alta proporción de empleados administrativos en las empresas en comparación con otros niveles, como los obreros o técnicos superiores.

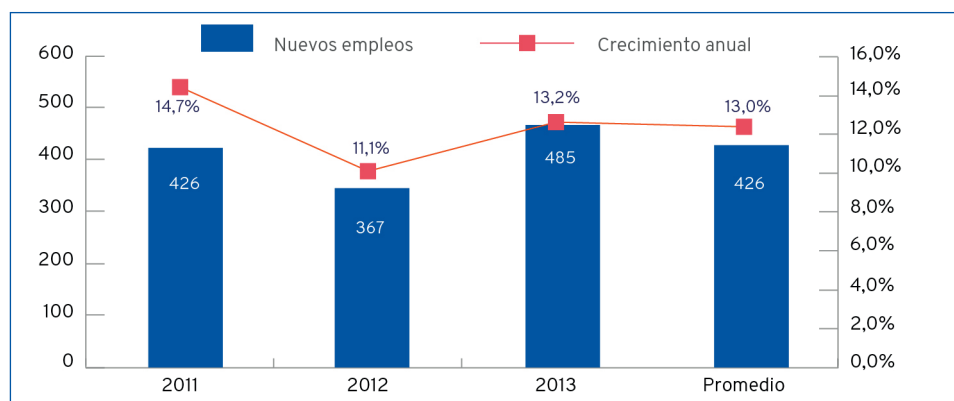
Las empresas del sector de ensamblaje nacional pagan salarios superiores al mínimo legal, en general. Además, existen otras compensaciones adicionales al salario, tanto monetarias como no monetarias. De acuerdo a la información cualitativa, en esta cadena, a diferencia de la cadena textil y prendas de vestir, los niveles de remuneraciones y compensaciones se encuentran por encima de lo

establecido en la legislación. Las compensaciones adicionales al salario se pagan tanto por motivos de mejoras en calidad como por cumplimiento de metas, pero también se observa un fuerte compromiso social y de mejora continua del bienestar de los empleados, por parte de estas empresas. La mayoría de las empresas de ensamblaje posee códigos de ética, algunas basadas en principios religiosos, que en general influyen positivamente en el trato con los trabajadores, así como el comportamiento de estos últimos.

En cuanto al empleo indirecto en el sector, Ortiz Trepowski y Riquelme Martínez (2015), en un análisis para la Cámara Industrial Paraguaya de Motocicleta y Automotores (CIPAMA), estiman que alcanzaba a unas 13 550 personas en el 2013, y que la creación de empleos directos no ha cesado en los últimos años, considerando el crecimiento promedio anual de 13 por ciento con la generación de 426 nuevos puestos de trabajo anual durante el periodo 2011-2013, tal como se aprecia en el gráfico 5.¹³

► Gráfico 5.

Creación de nuevos empleos en el sector automotriz nacional, 2011-2013



Fuente: Ortiz Trepowski y Riquelme Martínez (2015).

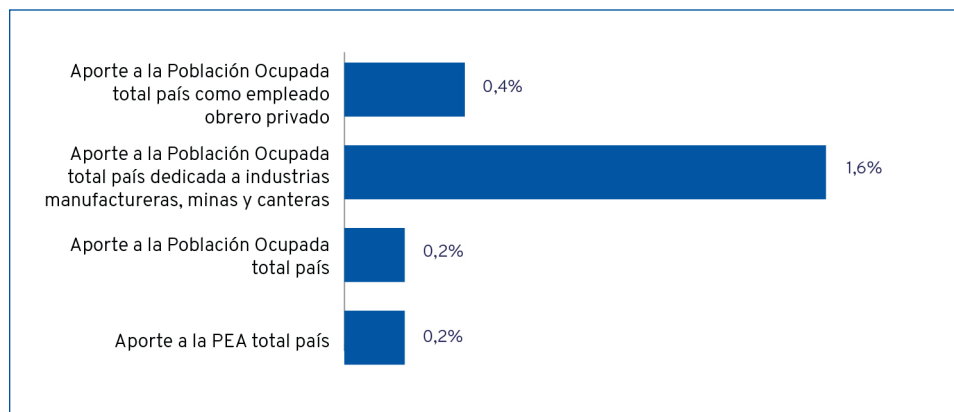
Los autores señalan, asimismo, que el sector contribuye con el 0,2 por ciento de la población económicamente activa (PEA) total, así como con el 0,2 por ciento de la población total ocupada. Del mismo modo, el sector aporta el 1,6 por ciento del empleo directo de la población total ocupada por las industrias manufactureras,

13. Es probable que estas estimaciones sean más bien generosas, dado que fueron encargadas para ilustrar los beneficios económicos y sociales de esta actividad.

minas y canteras del país. Al considerar a la totalidad de la población ocupada como empleado y obrero en el sector privado, el aporte de la industria automotriz al empleo directo es del 0,4 por ciento, tal como se aprecia en el gráfico 6.

► Gráfico 6.

Aporte del sector automotriz nacional al empleo global e industrial, 2014

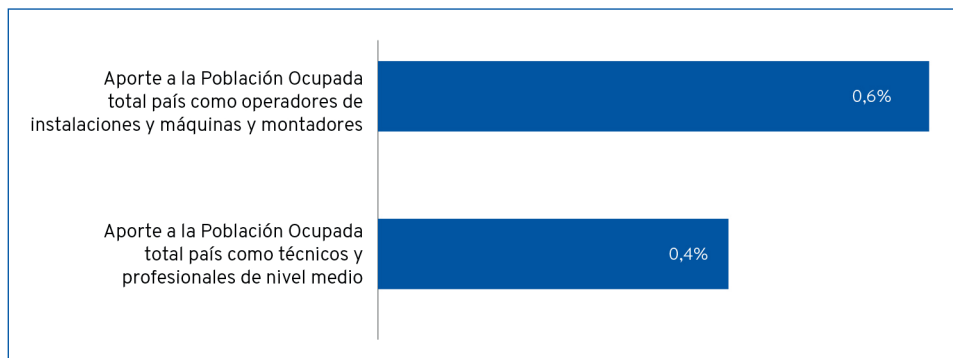


Fuente: Ortiz Trepowski y Riquelme Martínez (2015).

Ortiz Trepowski y Riquelme Martínez (2015), aunque no declaran cifras, concluyen que la industria también contribuyó a la absorción de profesionales de alto grado de especialización de nivel universitario, como ingenieros industriales e ingenieros electromecánicos. Sin embargo, también generó empleo para la mano de obra de mandos medios calificada y especializada para la producción en línea en el área metalmecánica; así, en el gráfico 7 se observa que el 0,6 por ciento del total de operadores de instalaciones, máquinas y montadores ocupados en el país, se encuentra trabajando en el sector automotriz paraguayo.

► Gráfico 7.

Aporte del sector automotriz nacional al empleo de calidad, 2014

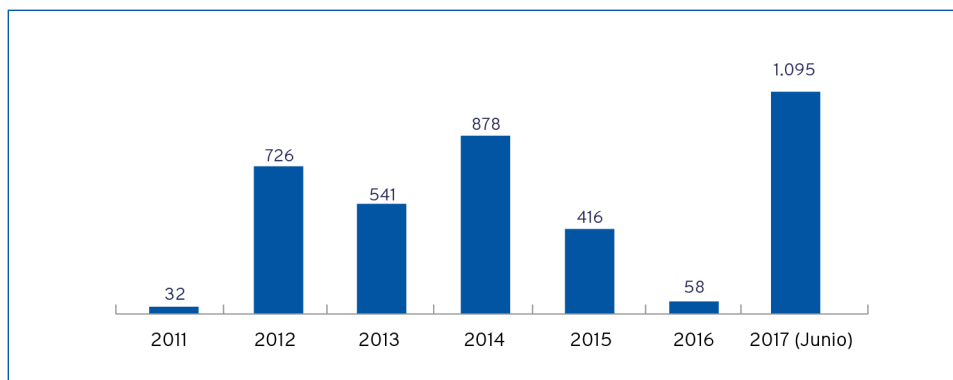


Fuente: Ortiz Trepowski y Riquelme Martínez (2015).

En lo que se refiere al empleo en el **sector de autopartes**, se debe resaltar que todas las empresas del sector operan bajo el esquema de maquila. Al igual que en las empresas maquiladoras de confecciones, se observa una variabilidad importante en la creación de empleo en el tiempo, al tomar los datos de creación bruta por empresas nuevas. En el gráfico 8 se observa que entre 2011 y 2016 se crearon 2 651 nuevos empleos. Sin embargo, el mayor crecimiento se registra en 2017, con la creación de 1 071 puestos de trabajo en el primer semestre. De esta manera, la mano de obra ocupada en el sector alcanzó a 13 958 personas.

► Gráfico 8.

Creación de empleo en la maquila de autopartes, 2011-2017



Nota: Los datos corresponden a las declaraciones de empleo de las empresas al inicio de los programas de maquila.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MIC.

Según los resultados de los grupos focales con empleados de ambos sectores, un hecho destacado en la línea de producción de la industria de autopartes es la mayor proporción de mujeres, pues se las prefiere debido a la delicadeza de las piezas que se montan. El rango de edad de estas trabajadoras se concentra entre los 18 y 35 años.

La rotación del personal es alta en el sector de autopartes, que se explica en parte por la brecha laboral en las regiones donde radican las plantas industriales. Por otro lado, en las empresas de ensamblaje, los postulantes con experiencia en soldadura tienen mayores ventajas para trabajar.

En general, en las empresas de autopartes se pagan los salarios iguales al salario mínimo legal y compensaciones salariales, con ciertos beneficios complementarios más limitados que en la industria de ensamblaje. Por otro lado, de acuerdo con algunos empleados del sector autopartista, perciben que no reciben la totalidad de las remuneraciones correspondientes por las horas adicionales trabajadas.

De conformidad con el estudio cualitativo con referentes de la industria, el principal problema que frenaría la contratación de mano de obra, no solo en la industria automotriz sino en la economía en su conjunto, es la burocracia de las instituciones estatales vinculadas al mercado laboral o de seguridad social. No obstante, las estadísticas oficiales y el estudio cualitativo indican una importante contribución de la industria automotriz nacional a la generación de empleo.

2.2.2. Desarrollo de habilidades, relaciones laborales y negociación colectiva

Tanto en el sector de ensamblaje como el de autopartes, se requiere educación secundaria completa para aplicar a los puestos de trabajo; no se exige educación específica ni experiencia en el sector, puesto que no existe una agencia o institución certificadora de las capacidades laborales. Además, existe una brecha entre las competencias y habilidades de la oferta educativa y lo que requiere la demanda laboral. La certificación de capacidades es limitada en el país, debido a la debilidad de las instituciones, así como al costo y dificultades para homologar los procesos.

El resultado de las entrevistas a referentes de las empresas señala que, habitualmente, para la selección del personal se realiza una capacitación general

impartida por el organismo público de capacitación laboral, de acuerdo a los temas solicitados por las empresas; estas últimas también proveen los materiales y el entrenamiento a los instructores del organismo público. Una vez seleccionados, los empleados deben superar un periodo de prueba durante el cual reciben capacitaciones específicas por parte de la empresa; al finalizarlas, pueden acceder a un contrato por tiempo indefinido.

Las empresas de ensamblaje y de autopartes realizan capacitaciones formales de manera continua, que son financiadas por las propias empresas. La oferta de capacitación disponible es considerada satisfactoria; incluso la mayoría de las empresas de la cadena cuenta con sistemas propios de entrenamiento. Sin embargo, todavía preocupan las limitaciones de la formación de los trabajadores – sobre todo en conocimientos básicos– debidas a deficiencias del sistema educativo escolar del país. Por otra parte, las empresas basadas en principios cristianos proveen también capacitaciones para el desarrollo humano de sus empleados, centradas en el ambiente familiar.

Las áreas de capacitación son múltiples y abarcan habilidades técnicas, aunque los entrevistados destacan que gran parte de los programas formales de capacitación se orientan a fortalecer capacidades denominadas «blandas» o actitudinales. Como se mencionó, en general estas empresas han desarrollado sus propios mecanismos de capacitación, pero también acuden a los programas de formación de instituciones privadas; en caso de que la oferta de capacitación nacional no sea la adecuada, traen capacitadores o expertos del exterior para la formación en habilidades específicas. En la mayoría de los casos, los empleados con mayor conocimiento capacitan a los nuevos empleados.

Los contratos en ambos sectores son por tiempo indefinido, una vez que los empleados culminan con éxito el periodo de prueba correspondiente. La jornada laboral es de ocho horas, aunque en temporada de alta demanda o para cubrir fluctuaciones en la misma, las empresas implementan jornadas con horarios extraordinarios de trabajo.

Como en el caso de la cadena textil, la calidad del ambiente laboral depende de cada empresa en particular. Existen casos de empresas con buen ambiente laboral, con infraestructura apropiada y comodidades para los trabajadores, lo cual se observa en las empresas de ensamblaje automotor, en especial en aquellas basadas en principios cristianos. Por otro lado, existen otro tipo de empresas en las que las condiciones son mejorables y la remuneración se ciñe al mínimo establecido en la legislación.

Los resultados del estudio cualitativo basado en grupos focales y entrevistas con trabajadores señalan que, como en el caso del sector textil y vestuarios, por lo general las capacitaciones no conducen a mejoras salariales ni a promociones dentro de la empresa. Los ingresos laborales adicionales en su mayoría provienen del trabajo en horas extras. Asimismo, los ascensos en la estructura de la empresa no necesariamente se derivan de una mayor capacitación.

Al igual que en la industria textil y de prendas de vestir, en la cadena automotriz tanto de ensamblado como de autopartes, no se registra ni percibe la existencia de asociaciones o sindicatos de trabajadores. No obstante, tampoco se percibe la existencia de trabas a la formación de este tipo de asociaciones por parte de las empresas; no se señalan casos en la industria de intentos de formación de sindicatos que hayan sido desactivados por el sector empresarial. Por otra parte, los salarios y otras compensaciones no se negocian de manera colectiva, sino que, de hecho, están indexados a la inflación del índice de precios al consumidor y no bajo el supuesto de variaciones de productividad.

2.3. Impacto del marco institucional y de las políticas públicas

La Política Automotriz Nacional se inicia con el régimen creado por el Decreto núm. 21 944/98, cuyo objetivo fue establecer un marco regulatorio apropiado para estimular las inversiones en el sector automotor y de autopiezas considerando: *i)* la necesidad de creación de fuentes de empleo y el aumento de la competitividad de la industria automotriz; *ii)* la oportunidad para insertar a la economía paraguaya en la producción de automotores y autopiezas en el Mercosur, dado que los demás países del bloque ya aplicaban regímenes en el sector, y *iii)* el derrame económico y tecnológico sobre la economía nacional.

En este sentido, las disposiciones del Régimen Automotor Nacional (RAN) se aplicaban a todos los bienes comprendidos en el capítulo 87 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM)¹⁴ «Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios». Los beneficios de este régimen comprendían: *i)* la exoneración de los gravámenes aduaneros y otros de

14. La Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) es un sistema que permite individualizar y clasificar a las mercaderías comerciadas entre los Estados Parte del MERCOSUR y entre estos y el resto del mundo; está basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías, de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) (MERCOSUR 1994).

efecto equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica a la importación de bienes de capital, materias primas, componentes, kits, partes, piezas e insumos requeridos por las empresas beneficiadas para la producción de automotores; *ii*) la imposición como base imponible el 20 por ciento del valor total del producto terminado para la tributación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicable a los automotores y autopiezas producidos en el territorio nacional por las empresas beneficiadas; *iii*) una reducción del 50 por ciento del arancel de importación directa o indirecta de bienes incluidos en el RAN, y *iv*) la declaración de «áreas de preferente desarrollo» de aquellas donde se radicarán las inversiones beneficiadas por el RAN.

Por otra parte, las inversiones cuentan con los beneficios de la Ley núm. 60/90 de incentivos fiscales para la inversión, que trata de estimularlas mediante un tratamiento tributario privilegiado, incluyendo la exoneración del 95 por ciento del impuesto a la renta de la empresa proporcional a las ventas brutas generadas por la inversión efectuada por un plazo de cinco años.

Posteriormente, se ampliaron los mecanismos de incentivos fiscales del RAN, con la Ley núm. 4 838/12 que creó la «Política Automotriz Nacional», para estimular la fabricación y/o ensamblaje de vehículos motorizados y no motorizados, autopartes y autopiezas en general. El objetivo fundamental de la ley es fomentar la inversión y la industria nacional, el mejoramiento de la competitividad, la creación de fuentes de trabajo, la capacitación de la mano de obra, la facilitación de la transferencia de tecnología, el estímulo a la investigación e innovación en el sector, y la sustitución de las importaciones.

Al igual que el régimen anterior, el ámbito de aplicación de la nueva Ley incluye la producción y/o ensamblaje de los bienes comprendidos en el capítulo 87 de la NCM (MERCOSUR 1994), siendo beneficiarias de la nueva política, las personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras. Entre los beneficios de la nueva política se destacan: *i*) la exoneración de los gravámenes aduaneros para los bienes de capital, materias primas, componentes, kits, partes e insumos fabriles (excepto los bienes de reposición), y *ii*) el tributo del IVA sobre una base imponible del 20 por ciento sobre el valor de la importación de bienes citados precedentemente y de aquellos elaborados como resultado de su procesamiento, en tanto que para las motocicletas la base aumenta al 40 por ciento.

En cuanto al sector de producción de autopartes, todas las empresas se encuentran beneficiadas por el régimen de maquila, por lo que tributan el 1 por ciento sobre el valor agregado en territorio nacional. No obstante, se debe señalar

también que las diferencias entre Paraguay y los demás países del Mercosur, respecto a las cargas tributarias y los costos laborales, así como en la capacidad de las autoridades para hacer cumplir las leyes, representan el incentivo básico para el desarrollo del sector de autopartes en el país. Así pues, como en el caso de la cadena textil y de prendas de vestir, las debilidades institucionales y la falta de organizaciones o sindicatos repercuten en la calidad del empleo.

Los bajos niveles educativos o de formación de la mano de obra del país, constituyen un problema transversal a toda la economía nacional, tal como se indicó anteriormente. En el sector automotriz las empresas coordinan parte de la capacitación laboral con el MTESS, a través del SNPP y SINAFOCAL. No obstante, las empresas deben recurrir a una capacitación en el trabajo mediante expertos externos para aspectos relacionados con nuevas operaciones o nueva tecnología, y con transferencia de conocimientos de los empleados con más experiencia a los más jóvenes.

► 3. Reflexiones sobre el *upgrading* económico y *upgrading* social

La cadena textil y de prendas de vestir de Paraguay no ha mostrado un *upgrading económico* claro o significativo, puesto que ha tenido un crecimiento moderado en los últimos diez años, con un promedio de 2 por ciento anual en términos reales, que ha sido inferior al crecimiento del PIB del país -4,9 por ciento anual en términos reales- en el periodo 2006-2015. Por su parte, tampoco se observa un *upgrading social*, porque ha habido una reducción de 197 mil puestos de trabajo (-60,2 por ciento) entre 2001 y 2016. A su vez, la mayor parte del empleo es informal: siete de cada diez trabajadores de la industria ganan menos del salario mínimo (según datos de la EPH 2016), y los niveles de cobertura de la seguridad social siguen siendo muy bajos.

Una característica destacable de la evolución de la cadena textil y prendas de vestir ha sido el cambio en su estructura, donde las exportaciones de confecciones y textiles finales fueron ganando participación, a la par que se reducía la participación del algodón en estado natural y de los hilados y tejidos.

El análisis de las condiciones del empleo debe realizarse diferenciando a las empresas que operan para el mercado exterior, de aquellas con marcas propias más orientadas al mercado doméstico. En las primeras, no son comunes los beneficios adicionales al salario; estas empresas declaran que pagan el salario mínimo y prestaciones sociales establecidas en la legislación, pero no son frecuentes u observables remuneraciones complementarias por productividad, calidad o logro de metas. En general, estas empresas producen para clientes localizados en el exterior, con escaso margen para la negociación de precios, que se forman teniendo en cuenta las expectativas sobre las condiciones del mercado internacional y la competencia de costos de producción con otras regiones, como Asia. En tal sentido, pequeñas fluctuaciones de costos de producción para estas empresas, podrían significar pérdidas importantes de rentabilidad o inclusive la salida del mercado. En este marco, las empresas deben controlar los costos comprimiendo las remuneraciones; en consecuencia, los beneficios adicionales, salariales o no salariales, no son frecuentemente observados. Así y todo, se destaca que la mayor parte del empleo es formal en este tipo de empresas.

Por su parte, en el segmento de empresas que producen con marcas propias, enfocadas mayoritariamente en el mercado doméstico, las condiciones salariales son más holgadas, al igual que los beneficios adicionales. Esto se debe a que en estas empresas, los costos no son muy estrechos en comparación con el otro grupo de empresas y, al mismo tiempo, la demanda por los productos que fabrican muestra una tendencia creciente. Estos factores acompañan la innovación continua y la expansión en capacidad de producción y acceso a nueva tecnología.

Si bien la cadena textil y de prendas de vestir ha cambiado en los últimos años respecto de su configuración, sobre todo el fortalecimiento del segmento de las confecciones, no hay una tendencia clara de progreso. El vínculo entre *upgrading* económico y social no es claro, atendiendo a que existen dos grupos bien diferenciados de empresas con resultados contrapuestos.

En cuanto a las condiciones del empleo en el sector de ensamblaje de vehículos, el incremento en la producción no se ha traducido en un crecimiento sostenido en la contratación. Asimismo, es destacable mencionar que el segmento de empleados administrativos ha sido el predominante, tanto en términos de importancia relativa como de crecimiento, hecho que se relaciona marcadamente con el crecimiento paralelo de las actividades comerciales de la industria. La necesidad de expandir la estructura de ventas y los canales de financiamiento no solo del segmento de vehículos, sino también de la electrónica y electrodomésticos, ha propiciado un mayor crecimiento en la contratación de personal comercial y administrativo. En la industria de autopartes, los entrevistados sostienen que se observa una alta rotación laboral.

En las industrias de ensamblaje y de autopartes, las empresas conceden beneficios adicionales a las remuneraciones salariales para los trabajadores. Estos beneficios pueden ser monetarios como no monetarios, como la provisión de almuerzo a cargo de la empresa, ayudas para educación y útiles escolares para los hijos, y otros aspectos orientados a mejorar el bienestar de los trabajadores. Además, las empresas de ensamblaje van mejorando continuamente las prestaciones complementarias para captar nuevos trabajadores, o para evitar que estos sean contratados por otras empresas. Por otro lado, los resultados de las entrevistas a los trabajadores, indican que los beneficios adicionales no monetarios son menores en la industria de autopartes que en la de ensamblaje.

Un aspecto destacable en ambas cadenas se refiere al hecho de que los sindicatos o asociaciones de personal no son frecuentes, o al menos no se encuentra evidencia sólida de su existencia; al mismo tiempo, existe la percepción de que las

empresas podrían ser contrarias a la formación de este tipo de organizaciones de empleados. Este fenómeno no se presenta solo en la cadena textil, sino que es un aspecto que podría ser común a otras cadenas y a diferentes sectores de la economía nacional.

En definitiva, el análisis de la cadena textil y vestuario y automotriz de Paraguay utilizando la metodología GVC –*Global Value Chains*, o cadenas de valor global–, ha permitido encontrar cuatro factores o hechos estilizados que podrían afectar las trayectorias de escalamiento económico y social:

- **Diferencias en la demanda de las industrias en la calificación de la mano de obra.** En el caso de la cadena textil y vestuario, las empresas tienen inconvenientes para atraer a la fuerza laboral joven a las capacitaciones formales que se ofrecen, pues los jóvenes tienen la percepción de que el sector no es atractivo para generar un crecimiento personal y profesional. Este fenómeno deriva en una alta rotación de recursos humanos dentro de la industria. En relación con las calificaciones necesarias para realizar tareas de ensamblaje de automotores y de autopartes, las empresas no tienen problemas para atraer a la fuerza laboral joven con educación secundaria a las capacitaciones formales que se ofrecen, especialmente de las mujeres jóvenes para la industria de autopartes. Sin embargo, se observa una práctica de disputa de la mano de obra capacitada entre las diferentes empresas. Aun así, existe la percepción de que la industria de autopartes no es capaz de generar un crecimiento personal y profesional.
- **Mejoras en productividad de la mano de obra podrían estar acotadas.** La educación deficiente de la mano de obra del país, sobre todo en formación escolar básica y media, podría limitar su contribución a una expansión sostenida del sector de confecciones y automotriz. En particular, las debilidades en la educación básica limitarían la posibilidad de aumentar la productividad laboral incorporando tecnología avanzada de manera continua. Es decir, si bien existe una mano de obra joven y con posibilidades de ser entrenada, son las propias limitaciones del sistema educativo las que imponen topes a la capacidad de la fuerza laboral de adquirir conocimientos para incorporar alta tecnología.
- **Predominancia de actividades de bajo valor agregado.** En general, las mejoras en productividad de la industria motivan a las empresas a incrementar la escala de producción dentro de los segmentos y productos que ya están fabricando, antes que escalar hacia segmentos

más sofisticados dentro de la cadena, o hacia otros de mayor valor agregado. En el caso de la cadena textil y vestuario, el acceso a nuevos mercados o mercados *premium* motiva a las empresas a escalar hacia actividades de mayor valor agregado o segmentos más altos de la cadena; pero la producción para el mercado externo que predomina es aquella de ensamblaje de tejidos e insumos importados, mayoritariamente acogiendo a algún esquema de incentivos gubernamentales. Dentro de esta cadena mundial de suministro, las empresas paraguayas se ubican en eslabones de ensamblaje de automotores y de autopartes de valor agregado relativamente bajo. Sin embargo, mientras la industria de ensamblaje se ha volcado recientemente al segmento de cuatro ruedas exclusivamente para el mercado local, la industria de autopartes se originó como proveedora para el mercado brasileño principalmente, y ha aumentado el número de marcas servidas en el mercado exterior con el inicio de operaciones locales de nuevas empresas proveedoras de origen extranjero.

- **Las ventajas comparativas en costos en la cadena textil y vestuario dependen de situaciones macroeconómicas coyunturales.** La vinculación con las cadenas internacionales se realiza sobre todo con marcas de Argentina, Brasil y Uruguay, que producen en Paraguay para el mercado externo –mayoritariamente brasileño–. Si bien algunas marcas globalizadas y grandes cadenas de tiendas –como Walmart– han realizado acuerdos de producción con empresas locales, los vínculos no han sido continuos, sino a través de contratos temporales o por lotes de producción. Pequeñas fluctuaciones en los costos de producción pueden deteriorar la competitividad, derivando en cancelaciones de contratos o incluso la salida del mercado de empresas de capital extranjero radicadas en el país. A su vez, las ventajas comparativas de costos de la cadena automotriz se deben a incentivos tributarios. Por un lado, el sector de ensamblaje recibe incentivos gubernamentales para la producción, que de otra manera, no la haría sostenible económicamente. Por otro lado, la producción de autopartes, se basa en las grandes diferencias en las cargas tributarias entre Paraguay y Brasil principalmente, lo que incentiva la producción de autopartes relativamente lejos de los centros de ensamblaje final en Brasil.

► Referencias bibliográficas

BCP (Banco Central del Paraguay). 2018. *Cuentas Nacionales Anuales 2006 a 2015*; consultado en julio de 2018. <https://www.bcp.gov.py>

Bernhardt, Thomas y William Milberg. 2012. «International trade and the relation between economic and social upgrading», en *Capturing the Gains Summit Briefing* (Capturing the Gains in Value Chains, Cape Town, Sudáfrica, diciembre de 2012) <http://www.capturingthegains.org/pdf/CTG-Trades.pdf>

Congreso Nacional. 1990. *Ley núm. 60/90 que establece el Régimen de Incentivos Fiscales para la Inversión de Capital de Origen Nacional y Extranjero*. Sancionada el 20 de diciembre de 1990. Disponible en <https://www.mic.gov.py/mic/w/industria/ddi/pdf/Ley60-90.pdf>

Congreso Nacional. 1997. *Ley núm. 1 064/97 de la Industria Maquiladora de Exportación*. Sancionada el 13 de mayo de 1997. Disponible en https://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/LEY%20N_%201064.pdf

Congreso Nacional. 2012. *Ley núm. 4 838/2012 que establece la Política Automotriz Nacional*. Promulgada el 4 de diciembre de 2012. Disponible en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/953/ley-n-4838-establece-la-politica-automotriz-nacional>

DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos). Varios años. *Encuesta Permanente de Hogares 2001 a 2016*. Bases de datos. Asunción: DGEEC/INE.

ICAC (International Cotton Advisory Committee). s. f. «International Cotton Advisory Committee Data Portal». www.icac.org

MERCOSUR (Mercado Común del Sur). 1994. «Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) Vigente: Consultas a la Nomenclatura Común y al Arancel Externo del MERCOSUR». <https://www.mercosur.int/politica-comercial/ncm/>

MIC (Ministerio de Industria y Comercio). s. f. «Dirección de Regímenes Especiales». www.mic.gov.py/mic/w/industria/dre/index.php

Naciones Unidas. s. f. *United Nations International Trade Statistics Database - UN Comtrade*. Naciones Unidas, Dirección de Asuntos Sociales y Económicos - División de Estadísticas. <https://comtrade.un.org/>

Ortiz Trepowski, Emilio y Carolina Riquelme Martínez. 2015. *Industria Automotriz en el Paraguay*. Asunción: IPIE/CIPAMA.

Pardi, Tommaso. 2017. *The Future of work in the automotive sector. The challenges of deglobalization*. OIT.

Pena, Celina. 2014. «Estudio de la Cadena de Valor Textil y Confecciones en Paraguay». *Relevamiento y Distribución Geográfica de Cadenas de Valor Regionales Working Paper 162*. Red LATN/BID/FLACSO.

Pickles, John y Shane Godfrey. 2013. «Economic and Social Upgrading in Global Apparel Production Networks». *Capturing The Gains. Revised Summit Briefing No. 6.2*. (Capturing the Gains in Value Chains, Cape Town, Sudáfrica, diciembre de 2012).

Presidencia de la República. 1998. *Decreto núm. 21 944/98 por el cual se establece el «Régimen Automotor Nacional»*. 16 de julio de 1998. Consultado en http://www.morinigoyasociados.com/todas_disposiciones/1998/decretos/decreto_21944_98.htm

Reinecke, Gerhard y Anne Posthuma. 2019. «Mejoras económicas y sociales en las cadenas mundiales de suministro: las experiencias del Cono Sur», en *Revista Internacional del Trabajo*, Número Especial : El futuro del trabajo (Parte I) : cambios tecnológicos, cadenas mundiales de suministro y desigualdades. Vol. 138, no. 4, Oxford: Wiley-Blackwell, pp. 729-759.

Sturgeon, Timothy y Olga Memedovic (2010). *Mapping Global Value Chains: Intermediate Goods Trade and Structural Change in the World Economy*. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) - Development Policy and Strategic Research Branch, Working Paper 05/2010. Viena: ONUDI.

Sturgeon, Timothy, Johannes Van Biesebroeck y Gary Gereffi. 2008. *Value Chains, Networks, and Clusters: reframing the global automotive industry*. MIT Industrial Performance Center, Working Paper Series 08-002. Cambridge (MA): MIT.

Sturgeon, Timothy, Jack Daly, Stacey Frederick, Penny Bamber y Gary Gereffi. 2016. *The Philippines in the Automotive Global Value Chain*. Durham (NC): Center on Globalization, Governance and Competitiveness. Duke University.

Valenzuela, María Elena y Gerhard Reinecke. 2021. *Impacto de la COVID-19 en cadenas mundiales de suministro en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19, Febrero, Lima: OIT.

WITS (World International Trade Solution). 2017. *GVC Query, HS02*. Base de datos. Consultada en noviembre de 2017. Banco Mundial. <https://wits.worldbank.org/>

► Otros títulos de nuestra serie

Informe Técnico N°25: Situación y perspectivas de la jornada de trabajo en América Latina

Andrés Marinakis

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°24: Diálogo social tripartito en seguridad y salud en el trabajo. Marcos regulatorios, avances y desafíos en seis países de América Latina.

Carmen Bueno, Paula Álvarez

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°23: Transferencias no contributivas y su aporte a los procesos de formalización: Experiencias y lecciones del Cono Sur para Paraguay.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Valentina Jorquera

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°22: Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay.

Dionisio Borda, Ignacio González, Verónica Serafini, Robert Marcial González, María Luz Rodríguez

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°21: Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores.

Guillermo Montt, Gustavo Setrini, Lucas Arce

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°20: Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay.

Guillermo Montt, Charles Knox-Vydamov y Valentina Jorquera.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°19: El trabajo en plataformas durante la pandemia por COVID-19: Los derechos fundamentales y el caso chileno.

Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°18: La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Mónica Recalde.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°17: Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile.

Antonia Asenjo, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°16: Consideraciones para una Constitución Laboral.

Francisco Tapia.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°15: Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica.

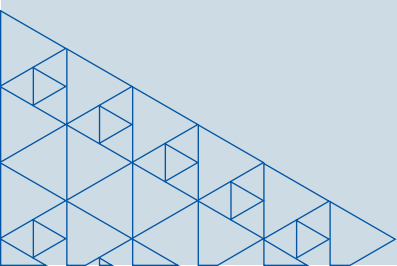
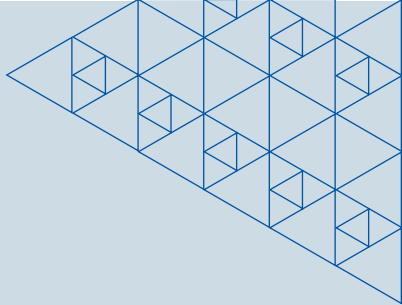
Guillermo Montt, Félix Ordóñez e Ignacio Silva.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°14:	El derecho de la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución. Guillermo Montt, Alberto Coddou. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°13:	El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013). David Velázquez. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°12:	La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: el caso de Chile. Carmen Bueno. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°11:	Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile. Lysette Henríquez. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°10:	Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina. Roxana Maurizio. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°9:	¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino. Fabio Bertranou, Pablo Casali y Oscar Cetrángolo. Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°8:	Upgrading económico y social en las Cadenas Mundiales de Suministro de Servicios Globales: El caso de Uruguay. Vivian Couto. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°7:	Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización. Carlo Ferraro y Sofía Rojo. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°6:	Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°5:	Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización. Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°4:	El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano plazo. Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke. Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°3:	Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización. Horacio Santander. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°2:	Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados. Carmen Bueno y Pablo Páramo. Para revisarlo haga clic aquí
Informe Técnico N°1:	El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo. Fabio Bertranou. Para revisarlo haga clic aquí





Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500
E-mail: santiago@ilo.org
www.ilo.org/santiago

Santiago de Chile

