

Jorge Silvero S., *Economista-MSc.*

Miembro del Gabinete Técnico, DGEEC

Es más que evidente, que los recursos para financiar el desarrollo en nuestro país ya no abundan como hace 3 o 4 décadas atrás, lo cual obliga a tomar las máximas precauciones del rendimiento de cada guaraní que se invierte con cargo al presupuesto público, de las prioridades y los costos económicos de las acciones alternativas para la puesta en marcha de políticas de desarrollo. Es obvio, que si se conocen las fuerzas que actúan sobre el desempeño económico de los departamentos, las acciones, los planes de desarrollo, los proyectos, y todo lo que implica las políticas públicas que buscan disminuir la pobreza, serán más eficientes y eficaces. Para ser más precisos, una de las grandes dificultades para iniciar estudios integrales que cuantifiquen el nivel de desarrollo de los departamentos en su conjunto, consiste en la poca disponibilidad de informaciones estadísticas a escala regional; si bien éstas existen, no son las más adecuadas como descriptor económico o no responden a la periodicidad requerida para mostrar las fuerzas que actúan sobre el desempeño económico de los departamentos. En realidad, salvo algunos trabajos aislados que abarcan áreas específicas, sectores particulares o algunos departamentos y/o cabeceras departamentales, no existen en el país estudios analíticos del comportamiento económico nacional desde el punto de vista departamental. Dicho de otra forma, la mayor parte de la estadística disponible sirve para describir situaciones o realidad nacional y apoyar decisiones globales.

La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos es la que capta y publica algunos datos departamentales y en algunos casos por distritos, sin embargo, sólo se refieren a un par de sectores de actividad, y por lo tanto, resultan insuficientes para realizar análisis sobre la estructura económica u otros tipos de

estudios sobre los departamentos. Esta carencia, indudablemente nos obliga a poner de manifiesto la necesidad de montar un sistema de información departamental, no sólo, para los proyectos y planes de desarrollo territorial sino para acompañar el proceso de descentralización donde se necesitan diagnósticos efectivos y cifras o supuestos sólidos para respaldar, por ejemplo, las asignaciones presupuestarias de las gobernaciones, y también que sirvan de base para preparar un esquema de regionalización, con el propósito de contribuir a lograr un desarrollo más armónico y equilibrado que permita crear iguales oportunidades para todas las áreas que conforman nuestro país, rescatando aquellas que por una cuestión de injusticia social constituyen un obstáculo para el desarrollo económico y social paraguayo.

En apretada síntesis, una de las mayores deficiencias en el país, es justamente, la prevalecencia de informaciones globales o macroeconómicas y sectoriales que muestran un Paraguay promedio, justificando las políticas económicas y sociales nacionales en un país caracterizado, principalmente en lo que a economía regional (o sub-nacional) se refiere, por una alta dispersión con relación a cualquier promedio.

En realidad lo que aquí se presenta es una técnica de análisis regional bastante conocida y muy primaria, pero el procedimiento es válido y puede servir de base para influir sobre la calidad de la información y el desarrollo de un sistema que facilite los análisis, tanto de coyuntura como de mediano y largo plazo. Mientras se promueva en las esferas de decisión la necesidad y utilidad del establecimiento en nuestro país de un Instituto Nacional de Estadística (INE), que introduzca un sistema de información departamental,

seguiremos utilizando este tipo de técnicas y estableciendo supuestos que nos conduzcan a estimar la situación actual de los departamentos, y las posibilidades y limitaciones de su desarrollo.

En el presente trabajo se utiliza la variable Población Económicamente Activa (PEA)¹, que por un lado, no constituye un descriptor económico muy bueno, y por el otro, puede no reflejar el verdadero nivel de actividad de los departamentos, porque esconden diferencias de productividad interdepartamental e intrasectorial.

SUPUESTOS BÁSICOS UTILIZADOS

1- Se tomó como variable básica la Población Económicamente Activa (PEA) como indicador del nivel de actividades económicas por departamentos.

2- Al utilizarse las mismas tasas (nacional, departamental y sectorial) para la proyección de la PEA del censo 1992, se supone que, tanto las características como su distribución por sectores y departamentos se mantienen prácticamente inalterada en el período de proyección.

LIMITACIONES

1- Usar la PEA como indicador económico puede no reflejar el nivel de actividad económica de los departamentos, ya que en ellos una misma persona podría estar desarrollando actividades en diferentes sectores, hecho que no se detecta en el momento del levantamiento del censo, y lo más importante, es que dentro de la PEA considerada² se incluyen también a los *desocupados*.

2- Al utilizar las mismas tasas para la proyección de la PEA, se suponen constantes muchos factores que son bien variables y

diferenciados, destacándose, entre otros, las distintas productividades entre los sectores y dentro del mismo sector, sea entre los departamentos o en el interior del mismo. En general, tampoco se toma en cuenta los distintos niveles de instrucción y destrezas de la mano de obra, la dotación de recursos naturales, infraestructura, etc., y por último, se asume la constancia en los niveles tecnológicos departamentales y sectoriales.

Sobre estas limitaciones surge una de las primeras y más importantes medidas de Política de Desarrollo Regional, que consiste en el levantamiento de dichas limitaciones. Se vuelve a recalcar que, la carencia de estudios regionales y locales es tan obstaculizante para el progreso económico y social como lo es la falta de infraestructura y servicios de soporte a la producción. En ese sentido, las informaciones que se necesitan hacen referencia a un sistema de información que permite hacer comparaciones temporales de los departamentos entre sí, o el conjunto de ellos con el país. Sin embargo, la tarea de montar un sistema de información del tipo que se requiere insume tiempo y recursos, especialmente recursos financieros, y una de las formas de llegar a ellos por ahora es elaborando ejemplos para mostrar la utilidad potencial de los estudios técnicos, y sobre todo mostrar qué tipos de conocimientos se pueden tener en base a las informaciones o datos departamentales, para respaldar la adopción de decisiones o para guiar estudios mucho más profundos de la realidad socioeconómica de los mismos.

En definitiva, se hace necesario demostrar qué tipos de estudios analíticos sustentan racionalmente las alternativas de políticas y estrategias de desarrollo departamental, y lo que es más importante acaban presionando sobre la disponibilidad de estadísticas, obligando a las instituciones generadoras a que consideren la desagregación geográfica en sus

¹ No es un estudio de la PEA propiamente dicho; debido que no existe otra variable como el PIB por Departamento se la utiliza para explicar el nivel de las actividades económicas por regiones.

² En el presente trabajo no fue considerada los que en el momento del Censo declararon que "buscan su primer empleo" y aquellos que "no informaron" de sus actividades.

trabajos de recolección, elaboración y publicación de datos e informaciones, y que ellas sean funcionales a las investigaciones sobre los problemas y potencialidades departamentales.

FÓRMULAS UTILIZADAS

1. Cociente de Localización

$$QL_{ij} = \frac{PEA_{ij} / PEA_j}{PEA_{ij} / PEA_{ij}}$$

2. Coeficiente de Especialización

$$QE_{ij} = 1 / (PEA_{ij} / PEA_j - PEA_{ij} / PEA_{ij})$$

donde:

- i* : sector,
- j* : departamento
- $\sum_i PEA_{ij}$: total departamental
- $\sum_j PEA_{ij}$: total sectorial nacional
- $\sum_{ij} PEA_{ij}$: total país

DESEMPEÑO ECONÓMICO DPARTAMENTAL

Los determinantes de la dinámica departamental en un período dado dependen, por un lado, de la estructura de sus actividades económicas departamentales, y por el otro, de la presencia de condiciones favorables en unos departamentos en comparación a otros para la expansión de determinadas actividades; además de contar con el entorno nacional favorable (política económica, políticas sectoriales, seguridad jurídica, comercio exterior).

La importancia de ambos elementos se puede ilustrar construyendo algunos coeficientes vinculados a la **distribución y localización** de las actividades en el territorio. En primer lugar, se utiliza el coeficiente de Localización³ para conocer en qué sector (sectores) se especializa cada departamento, pues su conocimiento puede guiar la política económica a ser elegida o para realizar estudios más

Cociente de Localización, 1997.

| Dpto. | Agr | Gan | Silv | MyC | InMa | Const | ElAGS | Tr/Co | Com | Fi/Seg | Ho/R | Serv |
|-------------|------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|------|--------|------|------|
| Asunción | 0,02 | 0,34 | 0,26 | 0,22 | 1,33 | 0,94 | 0,09 | 1,71 | 1,01 | 4,63 | 1,37 | 2,18 |
| Concepción | 1,84 | 1,96 | 2,54 | 10,97 | 0,68 | 0,71 | 0,13 | 0,59 | 0,48 | 0,19 | 3,24 | 0,60 |
| San Pedro | 2,87 | 1,25 | 1,03 | 0,24 | 0,35 | 0,34 | 0,05 | 0,28 | 0,26 | 0,06 | 0,35 | 0,38 |
| Cordillera | 1,63 | 0,69 | 0,47 | 10,76 | 1,36 | 1,56 | 0,07 | 0,90 | 0,51 | 0,16 | 0,38 | 0,64 |
| Guairá | 2,14 | 0,28 | 0,51 | 0,41 | 1,09 | 0,84 | 0,03 | 0,93 | 0,46 | 0,17 | 0,54 | 0,58 |
| Caaguazú | 2,24 | 0,50 | 1,03 | 0,08 | 0,93 | 0,55 | 0,16 | 0,58 | 0,49 | 0,17 | 0,43 | 0,58 |
| Caazapá | 3,03 | 0,58 | 0,24 | 0,00 | 0,36 | 0,40 | 0,11 | 0,23 | 0,20 | 0,12 | 0,06 | 0,35 |
| Itapúa | 1,59 | 0,33 | 0,31 | 0,40 | 0,62 | 1,05 | 0,02 | 0,84 | 1,14 | 0,44 | 1,28 | 0,69 |
| Misiones | 1,26 | 1,54 | 10,5 | 1,45 | 0,71 | 2,65 | 0,16 | 0,66 | 0,51 | 0,18 | 0,57 | 0,79 |
| Paraguarí | 1,89 | 1,02 | 0,30 | 0,53 | 1,71 | 0,92 | 0,07 | 0,68 | 0,47 | 0,13 | 0,34 | 0,47 |
| A. Paraná | 0,58 | 0,20 | 0,15 | 0,55 | 0,35 | 0,57 | 4,12 | 0,70 | 1,73 | 0,27 | 0,49 | 0,67 |
| Central | 0,13 | 0,29 | 0,26 | 0,30 | 1,73 | 1,66 | 0,25 | 1,55 | 1,11 | 1,36 | 1,73 | 1,52 |
| Ñeembucú | 1,46 | 1,29 | 5,26 | 0,06 | 1,18 | 0,90 | 0,17 | 0,96 | 0,83 | 0,21 | 0,51 | 0,68 |
| Amambay | 1,19 | 2,21 | 0,84 | 0,43 | 0,62 | 1,33 | 0,10 | 0,92 | 1,06 | 0,75 | 0,66 | 0,96 |
| Canindeyú | 2,37 | 2,70 | 0,56 | 0,17 | 0,48 | 0,26 | 1,94 | 0,36 | 0,29 | 0,14 | 0,14 | 0,26 |
| Pdte. Hayes | 0,30 | 15,4 | 16,8 | 2,66 | 0,73 | 0,61 | 0,23 | 0,79 | 0,73 | 0,09 | 0,63 | 0,44 |
| A. Paraguay | 0,27 | 9,92 | 13,2 | 0,61 | 2,17 | 0,46 | 0,01 | 1,68 | 0,67 | 0,00 | 0,11 | 0,59 |
| Boquerón | 0,60 | 18,8 | 4,53 | 0,10 | 0,62 | 0,84 | 0,11 | 0,44 | 0,20 | 0,15 | 0,35 | 0,64 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DGEEC/STP.

Nota:

| | | |
|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| Agr: Agricultura | Gan: Ganadería | Silv: Silvicultura |
| MyC: Minas y Canteras | InMa: Industria Manufacturera | Const: Construcción |
| ElAGS: Electricidad-Agua-Gas | Com: Comercio | Tr/Co: Transporte y Comunicaciones |
| Fi/Seg: Finanzas-Seguros | Ho/R: Hotel y Restaurante | Serv: Servicios |

³ Es la proporción que una determinada actividad representa en el departamento comparada con la proporción de la misma actividad a escala nacional. Si el valor es igual o menor a uno no existe especialización, en tanto que si es superior a uno estaría suponiendo una especialización en esa actividad.

avanzados sobre las ventajas comparativas del departamento.

De acuerdo a los valores del cociente se observa una alta especialización de los departamentos Central, y especialmente, Asunción, en el sector terciario, aunque también se destacan algunas actividades componentes del sector secundario, por ejemplo, las relacionadas con la Industria Manufacturera y las Construcciones. Los demás departamentos de la región Oriental, exceptuando a Alto Paraná, se especializan en las actividades primarias, principalmente en el sector agrícola. El valor que tuvo el cociente en los departamentos de la región Occidental denotan una alta especialización en los sectores, Ganadería y Silvicultura, comprobándose

de esta forma lo que intuitivamente se conoce.

El análisis exhaustivo del cuadro nos permite determinar otras situaciones respecto a la especialización departamental medido por este cociente, por ejemplo: Alto Paraná tiene una alta especialización en los sectores Comercio, y Electricidad-Agua-Gas. En el sector de Minas y Canteras, se destacan los departamentos de Concepción, Cordillera y Presidente Hayes; mientras que además de Asunción y Central, los departamentos que se especializan en la Industria Manufacturera son: Cordillera, Guairá, Paraguari, Ñeembucú y Alto Paraguay. Y por último, Finanzas-Seguros y Servicios son los sectores en los cuales existe la menor cantidad de departamentos especializados.



Por otro lado, es posible también comparar las estructuras económicas de los departamentos con la del país considerado como un todo. En general, se identifica a un departamento como *diversificado* si su estructura económica se asemeja a la del país (tomada como patrón comparativo), y será *especializada* si entre ambas estructuras existen marcadas diferencias. El coeficiente de Especialización es usualmente utilizado para reflejar y comparar dos distribuciones relativas⁴. El coeficiente tuvo los siguientes valores:

Coeficiente de Especialización, 1997.

| | | | |
|------------|--------|-------------|--------|
| Asunción | : 0,32 | Paraguari | : 0,30 |
| Concepción | : 0,31 | A. Paraná | : 0,32 |
| San Pedro | : 0,49 | Central | : 0,29 |
| Cordillera | : 0,25 | Ñeembucú | : 0,16 |
| Guairá | : 0,29 | Amambay | : 0,11 |
| Caaguazú | : 0,32 | Canindeyú | : 0,44 |
| Caazapá | : 0,52 | Pdte. Hayes | : 0,47 |
| Itapúa | : 0,18 | A. Paraguay | : 0,46 |
| Misiones | : 0,25 | Boquerón | : 0,48 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DGEEC/STP.

En efecto, los mayores coeficientes correspondieron a Caazapá, San Pedro, Canindeyú y los tres departamentos de la región Occidental; lo cual nos estaría indicando una alta especialización de sus estructuras productivas. Por otro lado, Amambay, Ñeembucú e Itapúa son los que aparecen como los más diversificados atendiendo a sus bajos coeficientes, lo que determinan por otro lado, su analogía con la estructura económica nacional.

Los departamentos cuyos coeficientes varían en el intervalo 0,29 a 0,32, poseen estructuras productivas similares entre sí, de baja diversificación relativa. Lo mismo puede decirse de Cordillera y Misiones, donde el sector Agricultura es muy importante, aunque en el país también lo sea, no tiene el mismo peso en ambos departamentos.

Como puede apreciarse, las informaciones que arrojan los resultados de esta sencilla técnica de análisis, indica de alguna manera el sendero que deben seguir las investigaciones y estudios de fundamentos para las sugerencias de política o de apoyo a las decisiones acerca de la promoción de ciertas actividades, basadas en las ventajas comparativas departamentales. En definitiva los datos, informaciones y estudios regionales constituyen un insumo obligado, tanto para los diagnósticos como para la formulación de políticas, su monitoreo y evaluación ex post, pero la calidad de los mismos se relaciona con la calidad de la información y para alcanzar progresivamente esa excelencia se impone la creación de una Institución Central generadora de estadísticas que consideren la desagregación geográfica de datos, por lo menos al nivel de departamento.

Finalmente para insistir sería de gran utilidad disponer de una adecuada desagregación de los datos, y contar con información alternativa (PIB por Departamento, Gasto Público departamental, etc.) para realizar comparaciones de resultados y conclusiones. En teoría, se argumenta que los Institutos de Estadísticas se caracterizan, entre otras cosas, por tener personal calificado, contar con adecuados recursos, son independientes, y responden de sus informaciones y de la calidad de los mismos frente a los usuarios y las autoridades políticas y legislativas. Por lo tanto, es supremamente prioritario que se dote de mayores recursos y autonomía a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de nuestro país, y con la amplia capacidad técnica instalada de la institución se pueda llegar en poco tiempo a un sistema de informaciones departamentales, como apoyo de una política de desarrollo o para las macrodecisiones, vinculadas a la definición de políticas, planes u otras actividades que caen dentro del ámbito del responsabilidad del sector público.

⁴ El coeficiente varía entre cero y uno. Si ambas estructuras - nacional y departamental - son iguales, el coeficiente asumirá el valor cero, y será uno si entre ambas estructuras existen marcadas diferencias.

BIBLIOGRAFÍA

- CARVALHO, Livio, en *Revista Brasileira de Economía*, vol. 33, FGV, 1979.
- BOISIER, Sergio, "Técnicas de Análisis Regional con Información Limitada", en Cuadernos del ILPES N° 27, 1980.
- ISLAS, Eugenio, "Notas sobre Instrumentos para Análisis Regional" (folletos) 1980
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Censo Nacional de Población y Vivienda 1982 y 1992.