

CEPAL/ILPES (1567)

v.2

INT-1567

v.2

...ELIMINAR
Para discusión interna
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Asunción, Agosto de 1966

SECRETARIA TECNICA DE PLANIFICACION DE LA
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

* * *

BASES PRELIMINARES DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA EL
P A R A G U A Y

V O L U M E N II

CAPITULO X

DIAGNOSTICO Y ESTRATEGIA DEL COMERCIO EXTERIOR
(En inglés)

DIAGNOSTICO Y ESTRATEGIA DEL SECTOR EXTERNO

A. DIAGNOSTICO

One of the principal causes of the slow rate of economic growth displayed by the Paraguayan economy until recently, has been the absence of a dynamic export sector. The principal traditional exports are of primary origin, agricultural, livestock and forest produce, of which 55 percent (by value) was exported in 1965 in an unprocessed form. Exports of this type are highly vulnerable to climatic variations affecting supply, and to the volatility of world market prices influencing the demand. Furthermore, although some relatively large-scale enterprises have been developed in producer-export activities within the country, particularly in meat production, the bulk of the exportable produce flows from the operations of a system of family type exploitation of the natural resources, and such a system tends to be inefficient, relatively high-cost, and generally inflexible in response to the movements of market demand.

The mediterranean location of the country also imposes a heavy burden on the foreign commerce in the form of high transport costs bearing upon the prices paid and received for exports and imports. An estimate of the incidence of internal and external transport costs related to the f.o.b. value of the principal products exported from Paraguay is enumerated in Cuadro X-1. In the case of those products despatched to Buenos Aires as a final destination, the incidence percentage ranges from 0.6 for aceites esenciales to 58.8 for madera rollo, with an average incidence percentage of 14.5. For similar products conveyed to Europe and the United States the incidence percentage ranges from 4.6 to 146.8 and from 2.9 to 93.7, with an average of 24.0 and 28.5 for these respective markets. Furthermore, these incidence estimates do not measure the additional costs imposed upon Paraguayan exporters by the delays and restrictive practices occurring in the River Plate ports of transshipment with respect to cargoes destined for European and United States' markets.

These data indicate the ancillary difficulties encountered by Paraguayan exporters in moving substantial quantities of low-value, high-weight products, such as madera, maiz and frutas frescas, to distant markets, and serve to illustrate one reason why the River Plate markets of Argentina and Uruguay

/have traditionally

have traditionally proved to be major outlets for many Paraguayan products. The fact that Paraguayan production is relatively homogeneous with the production pattern of neighbouring regions is also an additional explanation for the particular configuration of Paraguayan export commerce, which is indicated in Cuadro X-6.

During the decade, 1956-65, the overall value of exports increased at an annual cumulative rate of 4.7 percent, while the gross national product increased by 3.6 percent, both values measured at current prices. The overall coefficient of elasticity relating exports to the gross national product was 1.3, but within this global measurement the elasticity coefficients for different products ranged from -1.4 in the case of madera rollo to 4.4 in the case of carne. During the period, 1958-1964, ^{1/} the overall value of imports increased at an annual cumulative rate of 3.3 percent, precisely in line with the increase recorded in the gross national product, thus indicating an elasticity coefficient of 1.0 in the relation of imports to the gross national product. However, a considerable volume of frontier and other non-registered commerce is not reflected in the official data, and the total value of imports in recent years has probably been augmented by 10-12 percent per annum as a result of these unrecorded trading activities.

Within the aggregate elasticity coefficient in respect of imports, the range of variation extended from -0.66 in respect of certain transport goods to 6.7 in the case of fuel oil and to 7.3 for whisky. In general, foodstuffs and textiles displayed negative elasticity coefficients, excluding wheat and silk products, while intermediate products revealed a positive and slightly higher coefficient than the average, and combustibles and lubricants, transport vehicles and machinery and motors all indicated positive elasticity coefficients substantially exceeding the aggregate value. A detailed measurement of trade and elasticities in respect of the principal products exported and imported during these periods is set out in Cuadros X-4 and X-5.

^{1/} This period of time, which is not strictly comparable with the period used for determining the growth of value of exports, was chosen owing to the lack of detailed data for imports available in earlier years.

In the early 1950's the terms of trade for Paraguay were very favourable, but a marked worsening developed after 1956 which continued until 1958. A modest recovery was achieved in 1959, but in 1960 the terms of trade declined very sharply to a level 21 points below the previous low level recorded in 1958. Since 1960 a steady improvement has occurred, but by 1965 the terms of trade were still adverse when compared with the situation in 1956. The relevant data are set out in the table below:

PARAGUAY: Terms of Trade, 1956-1965
(1958 = 100)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Export prices:	108	96	100	91	79	90	98	118	146	141
Import prices: (f.o.b.)	76	84	100	80	100	107	105	100	104	103
Terms of Trade:	142	114	100	114	79	84	93	118	140	137

Fuente: International Financial Statistics and
Banco Central del Paraguay.

In terms of the balance of payments on current account, the impact of these movements of merchandise and relative prices during the period produced a small positive commercial balance, ranging from an average of 0.5 to 1.45 million U.S. dollars annually. This small surplus on merchandise trade (which excludes the non-registered commerce) was converted into a relatively large adverse current account balance, as a result of the deficits incurred on invisible account, chiefly transport costs. The net deficit on invisibles ranged from an average of 6.7 to 11.2 million U.S. dollars annually during the period, thus inducing a deficit on current account varying from an average of 6.2 to 9.7 million U.S. dollars annually, equivalent to 17.4 to 20.2 percent of the value of exportations over the same time span.

/This persistently

This persistently large deficit on current account was financed by the reduction of the country's international reserves by 5 million U.S. dollars, approximately 70 percent of the total held in 1956; by recourse to short-term financial assistance from the International Monetary Fund; and by the utilization of the inflow of private and official capital for current financing purposes. Approximately 82 percent of the net capital inflow from external sources was absorbed to offset such deficits during the period, leaving only a small fraction of new resources available for the financing of medium and long-term development projects within the economy.

Although the importance of the River Plate region as a source of imports and as a destination for exports remained large in absolute terms during the period 1956-1965, nevertheless there was a significant change in the external trade flows of Paraguay during this time. In respect of imports, the United States and the E.E.C. countries improved their share of Paraguayan total trade, while the A.L.A.L.C. countries, notably Argentina and Uruguay, the E.F.T.A. countries, chiefly the United Kingdom, and the rest of the world suffered a declining share of the trade. In the case of exports, the United States and the rest of the world absorbed an increasing share of Paraguayan exports, while the E.E.C. countries maintained a stable share and the A.L.A.L.C. and the E.F.T.A. countries diminished in relative importance as market outlets. The relative magnitudes of these changes are set out in the table below:

PARAGUAY: Direction of Trade, 1956-1965

(Percentage shares)

Source of Imports

	<u>1956</u>	<u>1965</u>
<u>A.L.A.L.C.</u>		
<u>of which</u> Argentina:	<u>36</u>	<u>29</u>
Uruguay:	7	1
United States:	13	21
E.E.C.	8	19
E.F.T.A.	13	10
Rest of the World:	<u>30</u>	<u>21</u>
	100	100

_____/Direction of

Direction of Exports

<u>A.L.A.L.C.</u>	<u>40</u>	<u>29</u>
<u>of which</u> Argentina:	35	24
Uruguay :	5	4
United States:	18	24
E.E.C.	13	13
E.F.T.A.	15	12
Rest of the World:	<u>14</u>	<u>22</u>
	100	100

Fuente: Banco Central del Paraguay.

The most notable feature of the data reproduced in the above table is the evidence of a marked decline during the period in the relative importance of the A.L.A.L.C. market for the Paraguayan economy. In one sense, this reveals a favourable trend in the country's external trading performance, in so far as it indicates that Paraguayan exporters are capable of expanding their trading activities beyond the traditional confines of the River Plate market. On the other hand, it sharply emphasises the unfavourable position of Paraguay vis-a-vis the other member countries of the A.L.A.L.C. The fact that the official data do now show a favourable change in the flow of Paraguayan trade with the A.L.A.L.C. areas is partly explained by the growth of unofficial and border trade with neighbouring countries during the past five years, but also mainly due to the lack of full recognition of the special features of the Paraguayan economy within the A.L.A.L.C. agreements in the form of practicable measures for the promotion of Paraguayan exports to the area, and also due to the absence of a strong official policy of general export promotion within the country, designed to achieve the maximum productive response in relation to the market opportunities existing. However, these important factors are more relevant to the wider topic of trade policy, which is discussed below.

During the ten years under review, although specific measures designed to stimulate exports and to restrict certain types of imports have been implemented by the authorities, it appears that there has been an absence of a single, strong and comprehensive trade policy embracing an effective

/strategy for

strategy for import substitution and for a systematic and sustained export promotion. Furthermore, the granting of special concessions to certain importing institutions and to exporters in respect of specific products has served to erode the effectiveness of the measures introduced, and to weaken the overall cohesion of official control exerted by various government agencies in the sphere of external commerce.

At the present time the export policy pursued by the authorities is determined by a simple framework of regulations as follows:

- a. There are no direct export prohibitions, except for the single case of coloured quebracho in rolls.
- b. Certain products require previous licences before exportation is permitted. This requirement is designed to secure an adequate quality of product exported and an adequate coverage of internal demand prior to exportation. The principal products subject to this requirement are sugar, edible oils, cement, rice and cattle on the hoof.
- c. The Central Bank establishes the prices of exported products and determines the amount of foreign exchange to be surrendered by the exporter.
- d. There are no export subsidies in operation.
- e. General imposts placed upon exports include customs duties of 1-2 percent on the ad valorem value of the product, exchange rate duties imposed by the Central Bank which range from 2.5 to 7.5 percent on the f.o.b. value of the product, and general export levies determined by the Central Bank and the Ministry of Finance.
- f. Some products are accorded a partial or total liberation from these duties as an incentive to exportation. The principal products accorded total liberation from duties are maíz, frutas frescas, madera aserrada and madera elaborada, palmito, caña de azúcar, yerba mate molida, fécula de mandioca and caolin.
- g. The incidence of total export duties upon the value of principal products exported in 1964 was as follows:

/PARAGUAY: Incidence

PARAGUAY: Incidence of total export duties imposed
value of principal products exported

<u>Product</u>	<u>% of product value (f.o.b.)</u>
Jabón:	5.9
Carne vacuna conservada:	6.5 - 13.0
Quebracho:	6.8
Azúcar:	8.8
Cemento:	10.5
Semillas de Tartago:	10.7
Maderas en rollo:	11.5
Yerba mate canchada:	12.1
Cerdas de frigorífico:	12.7
Cueros de frigorífico:	13.0
Aceite de almendra de coco:	13.5
Esencia de petit grain:	13.8
Fibras de algodón:	14.1
Semillas de Tung:	14.3
Pieles silvestres:	15.0
Tabaco flojo:	15.9
Tortas y expellers	17.0 - 18.0

- h. Quality standards are enforced by the Ministry of Agriculture and the Ministry of Industry and Commerce, but the establishments of norms of quality and quality control systems remains rudimentary despite the recent creation of an Institute of Technology and Normalization to promote improvement in this field.
- i. The Exchange Market and Chamber of Commerce and/or the Union Industrial of Paraguay authorize certificates of origin.
- j. Paraguay has bilateral trading agreements only with Spain and the United States.

With respect to importations there does not exist a systematic core of measures at the present time, but traditionally the regulations enforced in this field have been designed to favour the entry of goods for productive purposes. Consumption goods are more heavily burdened with duties, except for certain essential products such as wheat, wheat flour and salt. Relatively high duties imposed upon sumptuary articles have not substantially reduced the tendency to import such goods in recent years and the propensity to

/consume amongst

consume amongst all income groups coupled with an unequal distribution of the national income has its counterpart in a low rate of domestic savings. Special provisions apply to importations from the A.L.A.L.C. area, which are changed from time to time in accordance with negotiated agreements conducted under the provisions of the Treaty of Montevideo. For importations from all other regions the following measures are currently in operation:

- a. Import duties, specific and ad valorem, ranging up to 35 percent with additional duties ranging from 5 to 22 percent ad valorem.
- b. Exchange rate taxes of 28 percent imposed upon the c.i.f. value of imports, with a rate of 19 percent applied in the case of wheat flour, 15 percent applied to petroleum products and all negotiated imports from the A.L.A.L.C. exempted completely.
- c. Previous deposit requirements of 100 percent upon the f.o.b. value are imposed over a large range of imports.
- d. Consular fees of 5 percent on the f.o.b. value of the product are normally imposed.
- e. A sales tax imposed upon imports at the point of entry is levied at rates of 5 and 10 percent, and calculated on the valuation basis of c.i.f. value plus import duties, additional duties, exchange rate taxes and an imputed profit margin of 30 percent in respect of each product.
- f. An imposition of 1 percent ad valorem in respect of reposición comercial.
- g. There are no outright import prohibitions enforced, except of a temporary character, for example, azúcar, cueros vacunos, papas and cebollas.
- h. There are no previous licence requirements, quantitative restrictions, quotas of absorption or discriminatory measures in favour of nationally produced products.
- i. Special concessions in respect of imports are granted as follows:
 1. All official government importations are free from all duties and charges.

/2. Preferential

2. Preferential treatment and exceptions are in force for imports by the Catholic Church, the National University, the Association of Sport and Welfare, and agricultural productive co-operatives.
 3. Some preferential treatment is allowed with respect to the importation of certain capital goods and equipment, and preferential treatment is accorded for the incorporation of foreign investment capital in the country under the provisions of Ley 246.
- j. Importations of credit for terms exceeding six months require permission from the Central Bank.

Although many of the measures enumerated above are forceful and generally operative in the desired direction, the combined impact of the export and import regimens does not succeed in producing the most desirable configuration of Paraguayan external commerce for the following principal reasons:

- a. With respect to exports, the duties levied upon exportations add to the already extremely heavy burden of transport costs, thus penalizing the competitiveness of Paraguayan products in distant markets. However, these duties are imposed for fiscal reasons and cannot easily be removed pending a thorough overhaul of the Paraguayan fiscal system.
- b. The system operated for the securance of the foreign exchange earned by exporters for disposal by the Central Bank does not ensure the surrender of the total foreign exchange receipts accruing to the country's export activities.
- c. The absence of an official institution devoted to the overall promotion of exports and equipped with the resources and personnel necessary for stimulating the production of exportable merchandise on an adequate and efficient scale, impedes the most effective utilization of the country's productive capacity.
- d. The lack of a dynamic policy and institutional mechanism for the securing of high and uniform quality standards in the production of the major exportable products, retards the competitiveness of Paraguayan products within the A.L.A.L.C. markets and in other potential external markets.

/e. The

- e. The weakness of official policy in stimulating the development of processing industries within the country for the conversion of primary products into higher value exportables, for example, maderas elaboradas, celulosa y papel, fibras largas, conservas de frutas y jugos de citrus, has augmented the general productive inertia and prevented the export sector from reducing its marked dependence upon the volatile price and demand features of the primary commodity markets.
- f. With respect to import policy, the two major weaknesses of the present system are (1) the lack of a determined and sustained anti-contraband control, and (2) the absence of a rational and comprehensive system of import substitution.
- g. The failure to use the power of outright prohibition with respect to the importation of sumptuary articles and non-essential, high value consumer goods has rendered it extremely difficult to control the import of such merchandise, while the granting of overall concessions to a large number of official and unofficial importing institutions has vitiated the import control system severely, apart from introducing many unjustifiable inequities into the official importing procedures.
- h. The preferential treatment accorded to the importation of certain types of capital goods and for the incorporation of external investment capital within the economy is a commendable policy which needs to be retained and strengthened, but some clarification of the Laws 202 and 246 appear to be necessary in order to remove ambiguities and to engender an increased confidence on the part of potential investors in export industries.

Within the A.L.A.L.C. Paraguay has not fared very successfully since 1961, if the country's trading position with that market is considered solely in terms of the official trade. However, this weakness in trading performance although due to the existence of the major weaknesses enumerated above, has also resulted from the fact that Paraguay has found it difficult to benefit favourably from the existence of the reduced tariff duties applied to

/approximately 800

approximately 800 categories of the N.A.B.A.L.A.L.C. schedule established in the special list for Paraguay by the other member countries of the A.L.A.L.C. organization. Many of these concessions relate to products not yet produced within the country, while some important products produced in Paraguay are not favoured by such concessions, for example, maderas elaboradas, tabaco procesado, azúcar refinado and certain types of fabrics manufactured from algodón. Paraguay has also encountered difficulties in responding to these concessions due to the high transport costs already discussed, to the lack of minimum efficient scale of production in many lines of output, an insufficiency of raw materials in certain cases, and to the inability to offer good lines of export credit to potential importers. The rapid inflation experienced by neighbouring countries in recent years has also proved an important negative factor in retarding Paraguay's participation within the A.L.A.L.C.

The implementation of external trade policy in Paraguay is fragmented amongst a number of official institutions, each responsible for an important segment of the overall policy but with apparently little co-ordination with one another. Agricultural and forestry exports are the responsibility of the Ministry of Agriculture for general policy purposes, other exports fall within the purview of the Ministry of Industry and Commerce, the Ministry of Finance fixes import duties and co-operates with the Central Bank in fixing export levies, the duties are collected by the Customs Department, while the general relations with the A.L.A.L.C. organization are conducted by the Ministry of Foreign Affairs and the particular relations with specific mechanisms of the A.L.A.L.C. are the responsibility of the Consejo Nacional de Comercio Exterior. The Central Bank carries the responsibility for foreign exchange and payments and maintains relations with international monetary and banking institutions. Although often handicapped by lack of resources and trained personnel, these institutions perform valuable functions within these various spheres of responsibility impinging upon the foreign commerce of the country, but the fact remains that there is no single directing force, no unified global strategy for the enlargement and diversification of external trade, and official attempts to provide an export leadership are thus muted and diffused and largely ineffective. This diagnosis is summarized in Cuadro X-2.

/B. La

B. LA ESTRATEGIA PROPUESTA Y LINEAS DE DESARROLLO

a. Primera Etapa (1967-1973)

In the export field a vigorous official promotion of the development of the production of all exportable produce is recommended, but with special concentration upon the development of the livestock and meat producing industry and the expansion of processing of agricultural and forest products. The expansion of production of cerdos, aves and huevos, which is recommended elsewhere in this Report, should be adopted for purposes of releasing a larger volume of carne procesada for exportations. The establishment of agricultural co-operatives to provide financial, technical and marketing services for small producers, which is also recommended in the discussion of strategic development of the agricultural sector, should be strongly orientated towards the promotion of exports.

Strong considerations should also be given to the possibilities of establishing a chain of centralized government buying agencies for the purpose of providing an assured market for the small producers of cash crops such as algodón, soya, tabaco, frutas frescas, maíz, aceites semillas, aceites industriales and azúcar. A policy of seasonally guaranteed prices should also be implemented through the medium of these agencies, based upon the 'futures' prices registered in the principal international commodity markets for such produce.

A clearly defined policy of import substitution should be adopted, with special emphasis upon the domestic production of trigo, productos lácteos, aceites comestibles, fibras largas, celulosa y papel, cemento, petróleo refinado and farmacéuticos. Such a policy should be buttressed with adequate tariff impositions and specific import restrictions where necessary, and should be closely linked with the policy of industrial regionalization recommended elsewhere in this Report. It must also be supported by the imposition of a strict and determined control of the frontier and unregistered commerce.

In the field of trade policy in general, a rationalization of the system of export taxes should be instituted in order to reduce the burden of such imposts on export values, and a tighter and more realistic system for the

/return of

return of foreign exchange by exporters to the Central Bank must be introduced. Importations in general should be subjected to tighter controls, with more use made of quota restrictions, outright prohibitions and higher values for previous deposits. Quota restrictions should be implemented particularly in the case of imports of bebidas and tabacos, and automóviles and other passenger vehicles, with the general objective of reducing the flow of such importations (in relation to the growth of the gross national product) to approximately one-half of the rate prevailing during the period 1958-1964.

In respect of the policy to be pursued by Paraguay within the A.L.A.L.C., the major emphasis should be placed upon securing special trading concessions for Paraguay as a compensation for the excessively high transport costs encountered by exporters due to the mediterranean location of the country and the heavy reliance upon fluvial transport. Paraguay should also press strongly for the creation of an international development fund to be established for the purpose of financing the growth of an adequate infrastructure of integration within the A.L.A.L.C. region. Sustained pressure should also be applied within the mechanisms of the A.L.A.L.C. for obtaining the necessary agreements of industrial complementation in accordance with the provisions of the Treaty of Montevideo, and for changing the negotiation procedures on tariff reductions away from the product by product method and towards a product group basis. Agreements on the development of integrated frontier regions should be reached with Argentina and Brasil.

The institutional requirements of these policy proposals may be crystallized into two essentials: (a) the introduction of an effective co-ordinating mechanism for regulating and focussing the various trade policies pursued by the separate official organizations with respect to external commerce with the aim of securing a unified and coherent trade strategy, and (b) the creation of an official institution for the effective promotion of exportations of all types. Such an official institution should be established with adequate resources and personnel, and should be charged with responsibilities ranging from the stimulation of production to quality control, marketing procedures, export credit guarantee, and external market investigations. The adoption of a strategy of this kind, in conjunction with the policy proposals enumerated elsewhere in this Report in respect of the

/various productive

various productive sectors of the Paraguayan economy, may be expected to accelerate the overall rate of economic growth during the period and to dynamize the external sector.

b. Segunda Etapa (1974-1980)

In this period the general emphasis laid upon the production of meat and the processing of agricultural products should be continued and the policy of export promotion should be intensified and enlarged to place a primary emphasis upon the production of processed and fully manufactured products over a wide range, as a means of raising unit-value and lowering the incidence of transport costs per unit of exports. The exportation of celulosa and papel should be strongly fostered, together with a continuing enlargement of the productive capacity for carne de cerdo, conservas de frutas, jugo de citrus, alimentos para ganados and maderas elaboradas. The general trade policy developed during the first period should be continued and strengthened, specially in the field of import substitution with special attention paid to the development of processed foodstuffs production, chemical products, sacos de fibra, and agricultural implements.

The determination of national trade policy should become the responsibility of a special Ministry of External Commerce, which should be established with the necessary functions and personnel to enable it to become the primary national official institution concerned with all aspects of external commerce. At the same time, an Institute of External Commerce should be created to undertake the direction of all aspects of export promotion. It should be organized to provide export credits for exporters and to provide market information and technical assistance for potential exporters with respect to type, quality and specific marketing practices applicable to Paraguayan products in external markets. It should engage in publicity and secure the active participation of Paraguayan exporters in international trade fairs and exhibitions. It should also be given the responsibility for undertaking detailed surveys of market prospects for Paraguayan exports in selected overseas territories, and should publish its findings as a service to potential exporters. It should also publish from time to time an official Handbook for exporters and importers containing basic information and regulations bearing

/upon the

upon the country's external commerce, together with information regarding the official regulations and tariff duties and restrictions in force in the major external markets.

In order to adequately fulfill these latter functions, the Institute should be empowered to establish a number of selected overseas agencies in the principal markets of interest to Paraguay, and should recruit specialized personnel versed in marketing techniques in order to staff such agencies. For reasons of economy it may prove necessary to establish these agencies in close association with the already located Paraguayan consulates in foreign countries, but the work of the agencies should be allowed to develop with considerable independence from the Ministry of Foreign Relations, and should be considered as being entirely a commercial function divorced from diplomatic functions and protocol. The agencies as part of the Institute would be directly responsible through the medium of the Institute to the Ministry of External Commerce, and the Institute itself should be considered as a specialized sub-department of the Ministry.

Within the A.L.A.L.C. the principal policy interest of Paraguay in this period should be the persistent pressure for converting the Association into a full common market organization, and for extending the industrial complementation arrangements to embrace more industries over a wider regional area, and particularly to secure a multiplicity of such arrangements designed to assist the smaller countries of the Association. Special economic integration agreements should also be actively sought in conjunction with Bolivia, which would also be extended to include the northern territory of Chile.

c. Tercera Etapa (1980 adelante)

The exportation of carne procesada and carne frigorífico, maderas, pulp and papel, alimentos concentrados y balanceados para animales, and a wide range of productos agroindustriales may be anticipated to have reached a grand volume by 1980, given that the grand strategy outlined in the present Report is adopted and applied vigorously during the preceding two stages. Some diversification of the trading flows should also be increasingly evident following 1980, with growing quantities of Paraguayan exports moving northwards and westwards as a supplement to the traditional flow southwards and eastwards.

/Import substitution

Import substitution may be regarded as having reached a ceiling in terms of textile products and processed industrial commodities by the beginning of this period, and although some further import savings may be possible in stimulating the expansion of domestic production of químicos and farmacéuticos, the major potential in this field after 1980 would appear to lie in metal fabrication, the manufacture of primary machinery and components, and in the installation of some assembly industries.

The continuing expansion of exportations anticipated after 1980, considered in conjunction with the intensification and extension of the policy of import substitution, may be expected to yield a stream of capital surpluses available for investment in the improvement of the basic infrastructure of the economy during the early years of this period. Such investments should be closely geared to the need to further dynamize the export sector and to reduce the burden of transport costs, particularly those falling upon the high-weight, low value products entering into external commerce. A further use of available capital resources in this period should be that of extending and enlarging the size and scope of the overseas agencies established under the aegis of the Institute of External Commerce, which would add force to the general promotion of Paraguayan exports in the principal foreign markets and would yield an improved supply of intelligence on market trends, demand shifts and commercial practices available for the guidance of Paraguayan exporters. The general strategy outlined above in respect of these three time periods is summarized in Cuadro X-7.

B. IMPACT OF THE PROPOSED STRATEGY

a. Primera Etapa (1967-1973)

The adoption of the proposed strategy for the development of the external sector of the Paraguayan economy, taken in conjunction with the series of policy proposals relating to the various productive sectors, may be expected to accelerate the overall rate of economic growth during the period and to dynamize the whole process of exportation. On this assumption, a series of projections for the period 1965-1973 have been made for gross and principal products' volume and value in respect of exports, and for gross and principal products' value in the case of imports. These projections are based upon the elasticity coefficients related to gross national product prevailing during

/the period

the period 1956-1965, and modified to take account of production possibilities, product by product, long-term market prospects, the impact of import substitution, capital investment projects planned, and the likely improvements forthcoming in internal and external transport facilities. The projections, in terms of export volume, export value and import value measured at current prices, are set out in Cuadros X-3, X-4 and X-5, and form the basis of the projections of the balance of payments over the same period, which is reproduced in Cuadro X-6.

The principal conclusions emerging from the projections indicate the following impact of the proposed development strategies on the performance of the external sector of the economy over the period 1965-1973.

- a. The cumulative rate of growth of the gross national product over the period is estimated at 5.8 percent annually, measured at constant prices.
- b. The volume of exports is projected to grow at an annual cumulative rate of 8.0 percent, indicating an elasticity coefficient of 1.4 overall and specific coefficients ranging from 0.8 in the case of forest products to 6.0 in the case of new products, such as fibras largas, carne de cerdo, conservas de frutas, jugo de citrus, celulosa y papel, and alimentos para ganados.
- c. In value terms, exports are projected to grow at an annual cumulative rate of 8.0 percent at constant prices, or 11.0 percent measured at current prices. The overall elasticity coefficient indicated by the current price data is estimated at 1.9, and within this overall indicator the specific elasticities range from 0.6 for semi-processed agricultural products to 3.5 for industrial productos de consumo. Agricultural products in general are projected with a coefficient of 1.7, livestock products at 2.2, and forest products at 1.6. In terms of absolute value, measured at current prices, exports are projected to grow from 60.01 million U.S. dollars in 1965 to a value of 138.76 million U.S. dollars in 1973.
- d. The value of imports, measured at constant prices, is projected to grow at an annual cumulative rate of 6.0 percent, or 6.7 percent

/measured at

measured at current prices. The overall elasticity coefficient yielded by these data is 1.1, while the impact of import substitution is expected to produce negative elasticity coefficients for substancias alimenticias and textiles of -0.2 and -1.1 respectively, with bebidas and tabacos, papel y cartones, and productos quimicos displaying elasticity coefficients approximating to the overall average. Bienes de capital and elementos de transporte are projected with elasticity coefficients of 2.2 and 1.6 respectively.

- e. The impact of these export and import projections upon the balance of payments indicates a declining commercial balance from 7.78 million U.S. dollars in 1965 to -4.59 million U.S. dollars in 1968, thereafter the commercial balance increases rapidly in positive terms to a value of 34.86 million U.S. dollars in 1973. The value of net invisibles is projected as increasing over the period in relation to the growth of overall trade, utilising the same elasticity relationship as that prevailing over the period 1956-1965. Net invisibles thus rise in value of importation from 15.38 million U.S. dollars in 1965 to 44.36 million U.S. dollars in 1973. The deficit on current account thus rises to a maximum of 30.3 million U.S. dollars in 1968, and declines thereafter to a value of 5.9 million U.S. dollars in 1973.
- f. On capital account, the net inflow of private and official capital has been projected to 1968 on the basis of historical elasticity relationships augmented by values derived from information regarding already known financial commitments for development projects to be implemented in these years. The relatively large capital surplus of 13.68 million U.S. dollars shown for the year 1968 is expected to be absorbed in the financing of capital imports, especially in respect of the construction of silcs and frigorificos, for which firm estimates are not yet finalized. For the period after 1968, the development of the productive capacity of the economy is projected as being financed chiefly from a continuing stream of export surpluses, with a small diminution in external debt commitments and a slight improvement in the level of the country's international reserves.

/Considering the

Considering the period as a whole, the impact of the proposed development strategy during this period, may be summarized as follows in terms of the balance of payments account. Exports of merchandise will tend to grow at an annual cumulative rate of 8 percent, while importations grow over the same period at an annual cumulative rate of 6.0 percent, measured in constant price terms. The commercial balance will reflect this differential as a positive improvement, which will be offset by a rising net importation of invisibles. Within the overall growth of imports, an increasing flow of capital goods and transport goods will be forthcoming, and import savings will be achieved in the categories of consumption goods and intermediate products. There will be little net change in the level of international reserves, while the level of external debt commitments will be increased by an increment of approximately 50 million U.S. dollars.

The augmentation of export value, which is projected for the period 1965-1973 is anticipated to result in a general increase in the trade flows towards the A.L.A.L.C. market, the United States and Western Europe, especially to the C.E.E. countries, but with a sharp relative decline in trading with the rest of the world. The fastest rates of annual cumulative growth are projected for the C.E.E. countries and for the United States, 12.8 and 12.5 percent respectively, or 9.3 and 9.1 percent measured at constant prices, while the A.L.A.L.C. market and the E.F.T.A. countries are projected as absorbing Paraguayan exports at rates of 12.5 and 11.4 percent, or 9.1 and 8.3 percent measured at constant prices. The annual cumulative rate of absorption of Paraguayan exports by rest of world markets is projected at 6.4 percent, or 4.6 percent measured at constant prices. The realization of these respective rates of growth would yield by 1973 the following percentage shares of the total projected value of Paraguayan exports:

<u>Destination of Exports</u>	<u>% share of Total</u>
A.L.A.L.C.:	31.9
United States:	26.6
C.E.E.:	15.0
E.F.T.A.:	12.0
Rest of the World:	5.1
Unclassified:	<u>9.4</u>
	100.0

/It should

It should be stressed, however, that the data set out in this table is estimated on the assumption that a steady improvement in the general availability of export finance and in transportation facilities will occur within the A.L.A.L.C. region during the period, and that some dismantling of tariff restrictions by the developed countries of Western Europe and North America will tend to accrue to the benefit of Paraguayan exporters during this time span. A more detailed statement of the projected movement of exports is set out in Cuadro X-8.

b. Segunda Etapa (1974-1980)

The impact of the strategy proposed for this period upon the balance of payments is anticipated to be wholly favourable throughout the major components of the account, with the exception of invisibles which will tend to rise strongly as a net addition to the value of Paraguayan importations throughout the period. However, growing surpluses in the commercial balance will probably prove sufficient to more than offset the outflow of foreign exchange on invisible account, and thus tend to produce a positive and steadily improving position in the balance of payments on current account. The financing of the import content of capital investment within the country without recourse to external borrowing is likely to continue to increase, while the payment of the existing external debt should proceed steadily. A marked increase in the size of the country's international reserves should also result from the operation of these generally favourable trends.

c. Tercera Etapa (1980 adelante)

In the early years of this period, it is anticipated that the income derived from exportations will yield a substantial margin over the cost of importations, thus producing a highly positive commercial balance sufficient to offset the net outflow of expenditures on invisible account, which should at this time be falling per unit volume of trade as a result of projected internal and external transport improvements. Very favourable balances on current account are thus anticipated, the domestic financing of capital imports is likely to be accelerated, and a rapid diminution in the size of the external debt should also be achieved. The level of the country's international reserves should rise to an adequate level, and by the middle of the 1980s the stability

/and solvency

and solvency of the Paraguayan economy should be well assured, founded on a strong productive base and supported by an efficient and competitive exporting sector.

These indications of the probable impact of the proposed development strategy upon the Paraguayan external sector during the three selected time periods are set out in summary form in Cuadro X-9, but it must be stressed that the strong impulse in economic development, which is sharply reflected in the projected trends of growth displayed in the external sector, is dependent for its practical realization upon the early adoption of a comprehensive and fully integrated development strategy of the kind outlined in this Report, of which this capitulo forms a small but significant part.

Cuadro X-1
 PARAGUAY: GASTOS DE TRANSPORTE DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION
 (Costos en dólares por tonelada)

Producto	Precios promedio de transporte (f.o.b.) porte interno en 1965 (1)	Gastos de transporte externo			Costo total			Incidencia sobre el valor de las exportaciones (porcentajes)		
		Buenos Aires	Estados Unidos	Europa	Buenos Aires	Estados Unidos	Europa	Buenos Aires	Estados Unidos	Europa
Tabaco (1)	290	19.6	88.0	73.0	22.6	91	76	7.8	31.4	26.2
Tabaco (2)	290	-	92.4	77.4	-	95.4	80.4	-	32.9	27.7
Tabaco (3)	290	-	100.0	84.9	-	103.0	87.9	-	35.5	30.3
Carne congelada (1)	500	71.3	-	-	71.68	-	-	14.3	-	-
Carne envasada (2)	720	16.2	48.0	46.0	16.58	48.38	46.38	2.3	6.7	6.4
Carne envasada (3)	720	-	50.4	48.4	-	50.78	48.78	-	7.0	6.8
Carne envasada (4)	720	-	56.0	54.0	-	56.38	54.38	-	7.8	7.5
Madera rollo (1)	30	15.1	-	-	17.64	-	-	58.8	-	-
Madera aserrada (1)	72	15.4	51.0	57.0	17.94	53.54	59.94	24.9	74.3	83.2
Madera aserrada (2)	72	-	53.4	59.4	-	55.94	61.94	-	77.6	85.9
Madera aserrada (3)	72	-	61.4	65.0	-	63.94	67.54	-	88.7	93.7
Cueros vacunos (1)	350	23.7	62.0	67.0	24.34	62.64	67.64	6.9	17.9	19.3
Cueros vacunos (2)	350	-	68.0	73.0	-	68.64	73.64	-	19.6	21.0
Cueros vacunos (3)	350	-	81.9	86.9	-	82.54	87.54	-	23.6	25.0
Frutas frescas (1)	66	16.4	39.0	-	17.67	-	40.27	26.8	-	61.0
Jugos de citrus (1)	380	14.6	48.0	46.0	15.11	48.51	46.51	4.0	13.2	12.2
Jugos de citrus (2)	380	-	50.4	48.4	-	50.91	48.91	-	14.4	12.8
Jugos de citrus (3)	380	-	56.0	54.0	-	56.51	54.51	-	14.8	14.3
Palmito (1)	490	23.8	71.0	-	31.42	78.62	-	6.4	16.0	-
Palmito (2)	490	-	75.6	-	-	83.22	-	-	17.0	-
Palmito (3)	490	-	79.0	-	-	86.62	-	-	17.7	-
Aceites naturales (1)	320	16.2	54.0	56.5	17.47	55.27	57.77	5.4	17.3	18.0
Aceites naturales (2)	320	-	56.4	58.9	-	57.67	60.17	-	18.0	18.8
Aceites naturales (3)	320	-	62.1	64.5	-	63.37	65.77	-	19.8	20.5
Aceites esenciales (1)	3 068	16.2	138.0	86.5	19.2	141.00	89.5	0.6	4.6	2.9
Aceites esenciales (2)	3 068	-	140.4	88.9	-	143.4	91.9	-	4.7	3.0
Aceites esenciales (3)	3 068	-	146.0	94.4	-	149.3	97.4	-	4.8	3.2
Mafz (1)	32	5.5	45.5	-	7.0	47.0	-	21.8	146.8	-
Yerba mate (1)	127	9.5	-	77.0	10.5	-	78.0	8.3	-	61.4

Fuente: Estimación de la Misión ILPES, de gastos de fletes incluyendo gastos portuarios, para cargamentos mínimos de 30 toneladas.

(1) Ruta directa.

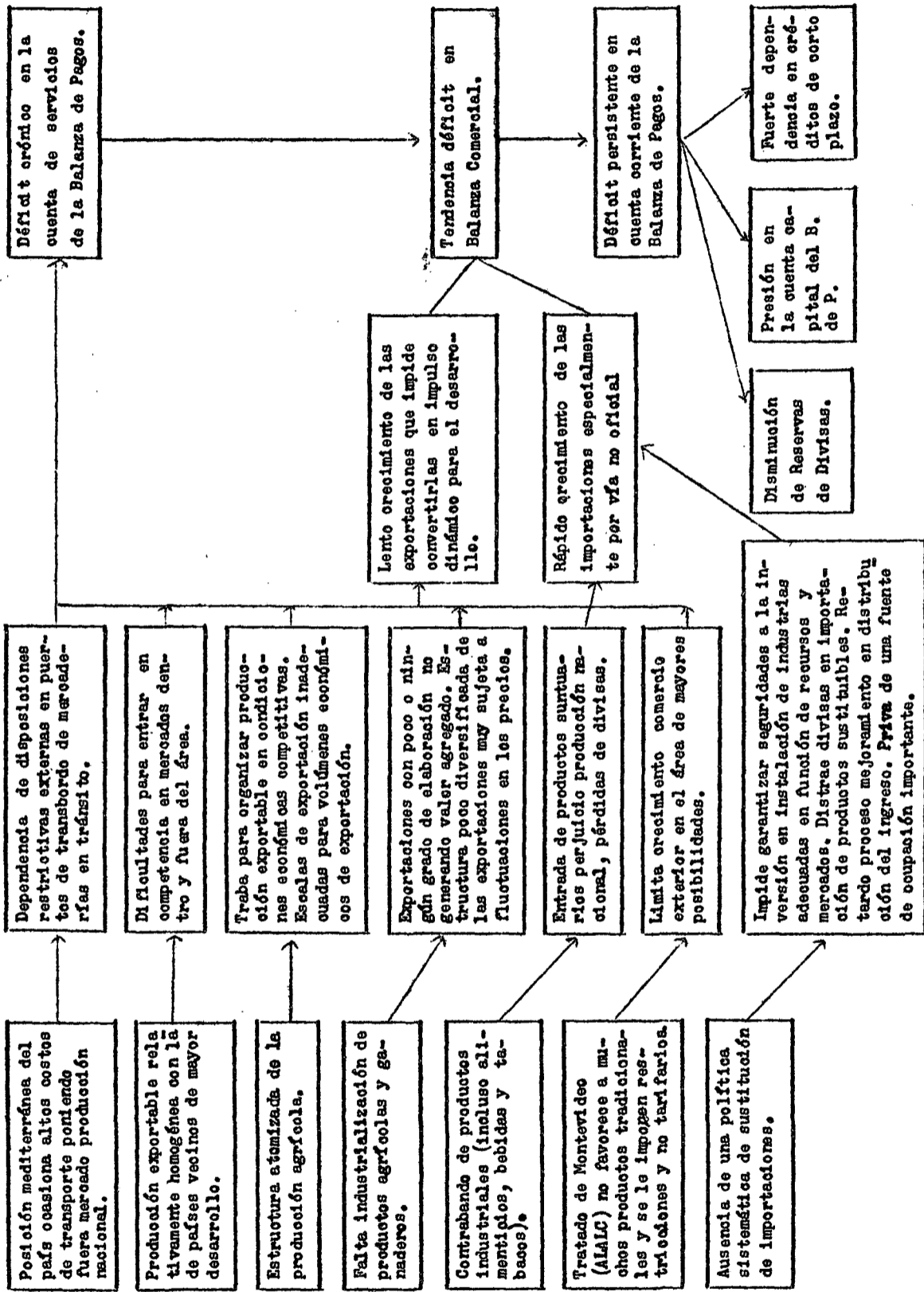
(2) Transbordo barco a barco en Buenos Aires.

(3) Transbordo en Buenos Aires en lanchas.

(4) Embarcados en Amuniohn.

(5) Embarcados en Concepción.

Cuadro X-2
PARAGUAY: DIAGNOSTICO PARA SECTOR EXTERNO



Cuadro X-4

PARAGUAY: PROYECCIONES DE EXPORTACIONES (VALOR F.O.B.) POR PRODUCTOS PRINCIPALES, 1965-73

(Valores de dólares a precios corrientes)

Productos	Valor		Tasa anual de crecimiento de 1956-65		Tasa anual de crecimiento de 1966-73		Tasa anual de crecimiento de 1966-73		Tasa anual de crecimiento de 1966-73		Coeficiente de elasticidad X = P.N.B. 1966-73 / P.N.B. 1965			
	Promedio anual 1954-58	1963-65	1956-65	1963-65	1966	1967	1968	1969	1970	1971		1972	1973	
Agricultura	9 005	14 833	5.7	1.6	12 827	17 247	20 404	23 039	25 204	28 060	31 319	35 667	10.0	1.7
a. Materias primas	2 772	2 210	14.3	4.0	8 887	11 772	13 699	16 009	17 938	20 446	23 417	27 507	13.5	2.2
Café	817	3 437	17.3		3 990	5 320	5 985	7 315	7 980	9 310	10 640	11 970		
Tobaco	970	3 900	16.7		2 220	3 480	4 060	4 380	4 850	5 180	5 960	7 800		
Semillas industriales	54	1 040	32.0		1 182	1 272	1 349	1 384	1 422	1 466	1 509	1 537		
Frutas frescas	426	470	1.1		635	720	820	1 020	1 330	1 456	1 998	2 400		
Maíz	505	238	-8.0		480	260	285	310	356	434	510	600		
Soja		125			85	720	1 200	1 600	2 000	2 400	3 000	3 200		
b. Semi-procesados	6 233	5 623	-1.1	-0.3	3 945	5 475	6 705	7 030	7 266	7 614	7 902	8 160	3.4	0.6
Algodón	5 236	4 242	-2.3		4 687	3 505	4 675	4 980	5 186	5 540	5 845	6 066		
Yerba mate	997	1 381	3.7		1 603	1 970	2 030	2 050	2 080	2 074	2 057	2 103		
Cañadefa	5 375	18 967	15.0	4.2	19 813	24 102	26 470	32 799	37 388	43 008	47 830	55 075	13.0	2.2
a. Materias primas	1 191	3 065	11.1	3.1	3 621	3 765	5 870	4 739	5 388	6 178	6 880	7 825	12.5	2.2
Gueiros vacunos	734	1 923	7.2		1 362	2 850	2 880	3 804	4 375	5 075	5 690	6 560		
Otros cueros, cuerdas, etc.	457	1 692	15.7		715	815	880	935	1 013	1 103	1 190	1 265		
b. Semi-procesados	4 184	15 902	16.0	4.4	16 192	20 337	22 600	28 960	32 000	36 830	40 950	47 250	12.3	2.1
Forestales	11 027	8 053	-3.4	-0.9	9 786	11 378	12 442	13 594	14 730	15 400	16 910	19 655	9.1	1.6
a. Materias primas	9 498	6 067	-4.2	-1.4	8 286	8 900	9 220	9 300	9 350	9 750	9 900	10 050	18.6	2.2
Madera en bruto	1 529	1 986	2.9	0.8	2 436	3 542	4 374	4 300	4 680	5 050	5 400	6 000		
Semi-procesada	1 529	1 924	2.6		2 291	3 270	4 000	4 680	4 970	5 600	6 375	7 375		
Maderas aserradas	8 815	10 185	1.6	0.4	9 788	12 405	13 580	14 686	15 892	16 996	17 946	18 963	9.0	1.6
Maderas elaboradas	8 316	9 055	0.9	0.2	8 199	10 655	11 080	11 631	12 282	12 864	13 303	13 809	5.6	0.2
b. Productos de consumo	4 890	3 486	-3.5		3 540	3 895	4 130	4 190	4 212	4 234	4 220	4 232		
Quebracho	2 026	3 678	6.8		2 740	4 750	4 545	4 725	4 880	4 930	4 960	5 020		
Aceites industriales	1 185	1 257	0.7		1 165	1 230	1 320	1 330	1 345	1 385	1 400	1 425		
Aceites esenciales	209	605	12.5		704	740	785	831	837	885	870	900		
Alcohol y café	66	27	-9.5		50	103	300	325	350	375	400	425		
Cemento	499	1 130	3.5	2.6	1 287	1 500	2 500	2 99	3 610	4 132	4 203	4 232	19.1	2.5
Productos de consumo	499	854	-3.4		62	62	59	59	110	132	143	154		
Nuevos productos					286	1 000	1 714	1 450	1 246	1 224	1 175	1 080	3.1	0.5
a. Materias primas					286	1 000	1 714	1 450	1 246	1 224	1 175	1 080	3.1	0.5
Fibras largas					286	1 000	1 714	1 450	1 246	1 224	1 175	1 080	3.1	0.5
Cardas														
b. Semi-procesados														
Conservas de frutas														
Jugo de frutas														
Carna de cerdo														
Pasta de papel														
Alimentos para ganados														
Varios	512	783			558	696	796	778	823	870	920	973		
Total	35 064	52 821	4.7	3.6	57 267	54 699	68 712	77 120	89 393	99 095	111 779	123 515	11.0	5.8
Ajuste	721	1 446			60 013	54 699	68 212	77 120	89 393	99 095	111 779	123 515	(8.0)	2
Total	35 785	51 375												

Fuente: Banco Central del Paraguay y estimación de la Misión I.L.P.E.S.

/ Ajuste a la cifra del Balanza de Pagos.

Cuadro X.5
PARAGUAY: PROYECCIONES DE IMPORTACIONES (VALOR f.o.b.o.) POR PRODUCTOS PRINCIPALES, 1965-73
 (Millones de dólares a precios corrientes)

Productos	Valor		Tasa anual mutativa de cre- cimiento 1963-64 %	P.N.B.o. respon- siva mutativa de cre- cimiento 1963-64 %	Coefi- ciente de cre- cimiento M = P.N.B. %	Valor								Tasa anual mutativa de cre- cimiento 1965-73 %	P.N.B.o. respon- siva mutativa de cre- cimiento 1965-73 %	Coefi- ciente de cre- cimiento M = P.N.B. %		
	Promedio anual 1957-59					1963-65	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971				1972	1973
	6.72	6.38				4.71	5.66	6.31	6.63	6.53	6.26	6.10	5.87				5.55	5.02
Substancias alimenticias	4.31	4.71	1.1	4.52	5.82	6.31	6.63	6.53	6.26	6.10	5.87	5.55	-1.3	-	-0.2			
Trigo y sus derivados	0.20	0.24	2.4	0.23														
Sal	0.80	0.45	-6.9	0.28														
Productos lácteos	0.15	0.15	0	0.13														
Frutas	1.26	0.83	-5.0	0.90														
Otros	0.25	0.51	9.3	0.65	0.69	0.73	0.77	0.82	0.89	0.97	1.03	1.03	5.8	1.0				
Bebidas y tabacos	0.07	0.38	24.0	0.53														
Whisky	0.06	0.04	-4.9	0.03														
Vinos	0.05	0.02	-10.8	0.01														
Cigarrillos	0.07	0.07	0	0.08														
Otros	2.81	4.40	5.8	4.88	5.16	5.48	5.80	6.17	6.55	6.95	7.37	7.37	5.2	0.9				
Combustibles y lubricantes	0.31	1.51	22.0	1.89														
Fuel oil	1.40	1.41	0	1.35														
Nafta	0.36	0.63	7.3	0.69														
Kerosene	0.35	0.45	3.2	0.52														
Aceites y grasas	0.39	0.41	0.7	0.43														
Otros	0.64	1.19	8.1	1.36	1.55	1.76	2.00	2.29	2.51	2.76	3.04	2.94	7.0	1.2				
Papel y cartones	1.45	1.92	3.6	2.10	1.98	2.10	2.28	2.48	2.68	2.92	3.19	3.50	7.6	1.3				
Produc. químicos y farm.	3.35	5.06	5.3	6.35	7.80	12.81	9.25	8.12	11.26	12.58	15.12	18.92	9.6	1.6				
Elementos de transporte	0.87	1.27	10.7	2.60														
Camión y camionetas	0.66	1.03	5.8	1.30														
Automóviles, jeeps, etc.	0.58	0.84	4.8	1.06														
Repuestos	1.24	1.22	-0.2	1.29														
Otros	3.17	2.82	-1.5	3.23	3.25	3.21	3.14	3.07	2.70	2.43	2.19	1.98	-6.4	-1.1				
Textiles y manufacturas	1.46	1.06	-3.7	1.20	1.2	1.2	1.0	1.0	0.70	0.50	0.50	0.20						
Tejidos de algodón	0.42	0.77	7.9	1.03														
Seda y sus manufacturas	1.29	0.99	-3.1	1.10														
Otros	7.63	11.16	4.9	15.37	22.66	32.77	38.92	35.46	37.33	39.36	40.56	40.96	12.7	2.2				
Bienes de capital	0.63	0.61	-0.3	0.90														
Implementos agrícolas	2.19	2.32	0.7	3.11														
Hierro y manufacturas	1.12	1.67	5.1	1.70														
Metalos ordinarios	3.69	6.56	7.3	9.66														
Maquinarias y motores	2.68	4.09		4.30	13.06	13.48	13.84	14.27	14.72	15.60	16.10	16.65						
Varios	6.21	9.61		8.23														
Ajuste a/	38.91	47.14	3.3	52.23	62.17	78.33	81.71	78.84	84.50	89.22	93.99	100.30	6.7	5.8				
Total													(6.0)b/		1.14			

Fuente: Banco Central del Paraguay y estimación de la Misión ILPES.

a/ Ajuste a la cifra de la Balanza de Pagos.

b/ En precios constantes.

PARAGUAY: PROYECCIONES DE BALANZA DE PAGOS, 1965-73
(En millones de dólares U.S.)

En precios corrientes

Rubros	Promedio anual 1954-58	Promedio anual 1963-65	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Cuenta corriente											
Exportaciones (f.o.b.o.)	35.78	48.64	60.01	54.69	68.21	77.12	89.39	99.09	111.78	123.51	138.76
Importaciones (f.o.b.o.)	35.24	46.59	-52.23	-62.17	-78.33	-81.71	-78.84	-84.50	-89.22	-99.99	-100.30
de la cual bienes de Capital	-	(11.16)	(15.37)	(22.66)	(32.77)	(38.32)	(35.46)	(37.33)	(39.36)	(40.56)	(41.96)
Balanza comercial:	0.54	1.45	7.78	-7.48	-10.12	-4.59	10.55	14.59	22.56	29.52	38.46
Invisible (neto) a/	-6.7	-11.18	-15.38	-17.62	-20.18	-22.73	-25.73	-29.48	-33.78	-38.71	-44.36
Total	-6.21	-9.73	-7.60	-25.10	-30.30	-27.32	-15.18	-14.89	-11.22	-8.19	-5.90
Cuenta capital											
Capital privado											
Largo plazo (neto)	1.15	3.29	3.51	3.00	3.00	3.00	3.00	3.50	3.50	3.50	3.50
Corto plazo (neto)	-1.11	-0.49	-0.94	-1.00	-1.00	-1.00	-1.00	-1.40	-1.40	-1.40	-1.43
Total	0.04	2.80	2.57	2.00	2.00	2.00	2.00	2.10	2.10	2.10	2.10
Capitales oficiales b/											
Largo y corto plazo (neto)	5.48	10.20	11.70	18.59	30.80	39.00	11.00	10.00	9.00	9.00	8.00
Total	5.45	13.00	14.27	20.50	32.80	41.00	13.00	12.10	11.10	11.10	10.10
Cuentas compensadoras	0.76	-3.27	-6.67	4.60	-2.50	-13.68	2.88	2.79	0.12	-2.91	-4.20
Total	6.21	2.73	7.60	25.10	30.30	27.32	15.18	14.89	11.22	9.19	5.90

Fuente: Banco Central del Paraguay y estimación de la Misión I.I.P.E.S.
a/ Inclusive donaciones privadas. b/ Inclusive donaciones oficiales.

C u a d r o X-7

P A R A G U A Y

ANALISIS CUALITATIVO EN TRES ETAPAS DE LA ESTRATEGIA PROPUESTA Y LINEAS DE DESARROLLO EN EL SECTOR EXTERNO

PRIMERA ETAPA (1967-1973)	SEGUNDA ETAPA (1974-1980)	TERCERA ETAPA (1980 Adelante)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomento exportaciones carne y agroindustriales. 2. Sustitución importaciones: trigo, productos lácteos, aceites comestibles, fibras duras, papel, textiles, cemento, petróleo refinado y productos farmacéuticos. 3. Estricto control contrabando. 4. Control de importaciones en general y en especial de bebidas, tabaco, automóviles y productos suntuarios en general. 5. Racionalización del sistema de tributación a las exportaciones. 6. Control del retorno de divisas. 7. Definición de una política del Paraguay frente a la integración latinoamericana basada en: <ol style="list-style-type: none"> a) Compensación costos adicionales de transporte a causa mediterraneidad mediante concesiones especiales. b) Fondo internacional de financiamiento para obras de infraestructura de integración. c) Agilización mecanismos industrias de integración. d) Cambios en los procedimientos de negociación de las concesiones de desgravación yendo hacia un sistema por grupos de productos. 8. Coordinación institucional de la política de comercio exterior. 9. Creación de un mecanismo de promoción de exportaciones y control de calidad. 10. Convenios de integración fronteriza con Argentina y Brasil. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intensificación promoción de exportaciones con énfasis en los productos industriales para obviar la incidencia de los costos de transporte. Desarrollo de las exportaciones de papel y celulosa. 2. Intensificación sustitución de importaciones, especialmente alimentos procesados, sacos de fibra, productos químicos e implementos agrícolas. 3. Desarrollo de convenios de integración económica con Bolivia y el Norte de Chile. 4. Acentuamiento de la integración económica con América Latina. 5. Creación de un Ministerio de Comercio Exterior para centralizar la política comercio. Creación también de un Instituto de Comercio Exterior para la promoción de exportaciones, seguro de crédito para exportación, publicidad, ferias, exhibiciones y suministrar informaciones sobre mercados a exportadores potenciales. 6. Establecimiento de agencias de promoción de las exportaciones paraguayas en los principales mercados potenciales del exterior. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grandes exportaciones de carne, papel de diario, maderas, alimentos concentrados y balanceados para animales, y productos agroindustriales. Importancia creciente exportaciones hacia el Pacífico. 2. Intensificación sustitución de importaciones, especialmente manufacturas de metal, construcción de maquinarias y productos de assembly. 3. Aprovechamiento del mejoramiento de la infraestructura ligada a la integración económica para intensificar la dinámica de las exportaciones dentro y fuera del área de integración. 4. Reforzamiento de las agencias exteriores para la promoción de exportaciones.

PARAGUAY: PROYECCIONES DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES, 1965/73

(Millones de dólares, U.S.) (P.O.B. VALOR)

En precios corrientes

Mercado	Valor promedio anual		Valor 1965	Tasa acumulativa de crecimiento		Participación total en 1965	Participación total en 1973	Tasa acumulativa de crecimiento		Participación de total en 1973 (porcentaje)
	1960/62	1963/65		1960/65	Porcentaje			1965	(porcentaje)	
<u>A.L.A.L.C.</u>										
Argentina	2.2	15.2	17.24	11.3	28.8	44.20	31.2	12.5 (21.1) b/	20.7	
Uruguay	8.7	12.5	14.72	12.8	24.5	26.80	3.6	8.7 (6.3)	3.3	
Brasil	2.1	2.2	2.22	26.0	8.7	5.05	2.1	10.8 (7.8)	2.2	
Chile	0.1	0.1	0.14	0.0	0.2	4.55		55.0 (40.0)		
Otros	0.0	0.1	0.25	-	0.3	2.90		36.0 (26.2)		
	0.0	0.3	0.01	-	0.1	2.90		160.0 (116.0)		
<u>Estados Unidos</u>	7.2	12.5	14.95	20.00	23.2	36.20	26.6	12.5 (9.1)	15.0	
<u>G.E.E.</u>	4.2	7.1	7.92	18.2	13.1	20.80		12.8 (9.3)		
Alemania	0.8	1.2	1.42							
Francia	0.5	1.1	1.53							
Bélgica	0.4	0.7	0.95							
Holanda	2.4	2.6	2.74							
Italia	0.2	1.5	1.29							
<u>E.F.F.A.</u>	2.7	6.8	7.05	27.5	11.6	16.72	12.0	11.4 (8.3)		
Inglaterra	3.3	5.7	5.75							
Suecia	0.05	0.2	0.20							
Suiza	0.3	0.8	0.90							
Otros	0.05	0.1	0.20							
<u>Resto del mundo</u>	1.1	3.2	4.31	43.0	7.1	7.10	5.1	6.4 (4.6)		
Canadá	0.3	0.3	0.40							
España	0.8	2.6	3.41							
Japón	-	0.3	0.50							
<u>Varios a/</u>	12.5	6.3	2.33	-23.0	15.5	19.04	9.4	4.2 (3.6)		
<u>Total</u>	29.75	51.37	60.01	8.2	100.0	138.76	100.0	11.0 (8.0)	100.0	

Fuente: Banco Central del Paraguay y estimación de la Misión I.L.P.E.S. a/ Ajuste de la cifra de la Balanza de Pagos e incluso exportaciones para destinos incógnita. b/ En precios constantes.

Cuadro X-9

PARAGUAY: ANALISIS CUALITATIVO EN TRES ETAPAS DEL IMPACTO DE LA
ESTRATEGIA PROPUESTO EN EL SECTOR EXTERNO

Primera etapa (1967-1973)	Segunda etapa (1974-1980)	Tercera etapa (1980 adelante)
<p>1. El volumen de exportación proyectado crece a una tasa anual acumulativa del 8% a precios constantes y el valor de las importaciones crece en un 6%.</p>	<p>1. Para combinar el incremento en el valor de las exportaciones de carne, maderas y agroindustriales debe desarrollarse la industria exportable de celulosa y papel.</p>	<p>1. Un incremento grande de la corriente exportadora en combinación con una política de sustitución de importaciones permitirá lograr una balanza comercial altamente favorable.</p>
<p>2. Principales productos de exportación: carne, cueros vacunos, maderas procesadas, tabaco, frutas frescas y en conserva. Principales productos de importaciones: bienes de capital, combustibles, químicos, elementos de transporte, bienes de alimentación (trigo).</p>	<p>2. Aumentando la importancia en la importación de bienes de capital y elementos de transporte en valor. Reduciendo la importación de productos alimenticios y textiles.</p>	<p>2. Una reducción en los costos unitarios del transporte interno y externo permitirá una rebaja en la cuenta comercio invisibles.</p>
<p>3. Sustitución de importaciones en alimentos (productos lácteos), papel farmacéutico, petróleo refinado, y textiles, reduciendo el valor de sus productos en las importaciones totales.</p>	<p>3. Continuando el aumento positivo de la balanza comercial, más que el comercio invisibles, de modo que supere las disponibilidades de la cuenta corriente.</p>	<p>3. Un superávit substancial en la cuenta corriente.</p>
<p>4. Balanza comercial positiva crece más rápido que el valor neto de importaciones de invisibles indicando el descenso del déficit en cuenta corriente.</p>	<p>4. Continuando el aumento de las disponibilidades financieras internas para las importaciones de bienes de capital.</p>	<p>4. Aumento del financiamiento interno para importación de bienes de capital e inversión en proyectos de desarrollo.</p>
<p>5. Incremento del financiamiento local para financiar importaciones de inversiones programadas.</p>	<p>5. Reducción en los gastos de la deuda externa con el incremento en el volumen de las reservas internacionales.</p>	<p>5. Rápida disminución del volumen de la deuda externa y fortalecimiento en el volumen de las reservas internacionales.</p>
<p>6. Rápido crecimiento en el volumen de la demanda externa con una baja reserva monetaria internacional.</p>	<p>6. Aumentando las áreas norte y occidental de la ALALC, de acuerdo al destino de las exportaciones.</p>	<p>6. Fortalecimiento de la política expansiva comercial hacia los sectores norte y occidental de la ALALC, (Bolivia, Perú, Chile).</p>
<p>7. Incrementando la corriente exportadora al C.E.E., Estados Unidos y los países de la ALALC.</p>		

CAPITULO XI

DIAGNOSTICO Y ESTRATEGIA DE LOS SECTORES SOCIALES

INTRODUCCION

La distinción entre lo "económico" y lo "social" es irrelevante si no fuera por la necesidad de servir a ciertos propósitos de análisis, y de allí que sea difícil trazar la línea de frontera de ambos. Y tal vez, más que eso, lo difícil es determinar el condicionamiento e interrelación que ambos tienen.

No obstante, se puede señalar con énfasis que la prosecución de objetivos económicos tiene como finalidad última resolver problemas de índole social. Al propio tiempo ciertos escollos de tipo social traban las posibilidades de un desarrollo económico. Tal es el caso cuando el elemento humano - sujeto y objeto del desarrollo - no dispone de calidades de educación básica o de especialización técnica o cuando su precaria salud o vivienda conspiran contra la productividad económica en su calidad de factor de producción.

Otra faceta de interrelación se produce al llevarse a la práctica programas de construcción de escuelas, hospitales o viviendas en que las realizaciones físicas con motivos sociales sirven para generar actividades económicas en ciertos sectores productivos.

En general, la cuestión se plantea en términos de un desarrollo económico y social balanceado o equilibrado. La dificultad está precisamente en la determinación del balance o equilibrio. Para un gobierno que quiere orientar su acción a través de un plan, el problema se debe tener en cuenta al nivel de la asignación de recursos en el presupuesto nacional. Existe allí una disputa de fondos y recursos físicos entre las finalidades económicas y las sociales para la que no hay recetas ni fórmulas fijas. Por esto es importante, en el plano de las decisiones políticas, tener claros los objetivos económicos y los sociales y hacer la asignación de recursos compatible con las metas que se quieren alcanzar, y ello tendrá que ser producto del buen criterio y una muestra de sensibilidad política para que las soluciones económicas y sociales se logren simultáneamente.

No debe perderse de vista que el problema social no solo es producto, como en otras épocas se creía, de la industrialización o modernización de

/de la

de la sociedad. Precisamente en los países con lento crecimiento económico y rápido crecimiento poblacional, el fenómeno social se ha presentado frecuentemente con ribetes de extraordinaria gravedad. Cuando una economía agrícola es impotente para brindar los productos y el nivel de vida que la población aspira, la tendencia natural es su desplazamiento del campo a la ciudad. Este traslado físico de población rural a las urbes desintegra las viejas formas familiares y tradicionales poniendo a prueba muchas veces todo el sistema institucional y de escala de valores. Por ello es necesario cuando se planea llevar adelante un proceso de desarrollo intenso, tener la flexibilidad necesaria para introducir cambios en las instituciones y sistemas. No es lo mismo la educación para la convivencia en la aldea que para la convivencia en las ciudades; no es lo mismo la preparación técnica si la población ha de ser 60 por ciento rural que si ha de ser urbano industrial; no es lo mismo la atención médica si la población está dispersa en pequeños pueblos que si forma parte del núcleo de grandes ciudades; no es lo mismo el requerimiento de vivienda de un habitante rural que el que necesariamente tendrá un obrero industrial. Y todo esto, que es producto del cambio que trae el desarrollo, debe estar previsto para que el equilibrio social no se quiebre.

Esta constelación de factores lleva a pensar que como parte del desarrollo se debe hacer una gran inversión en el factor humano, terminando con la antinomia de "inversión productiva" para lo económico y de "inversión no productiva" para lo social. La capacitación del hombre para manejar y cuidar la máquina es tan o más vital para la economía que la inversión en la máquina. Por todo esto es necesario planificar simultáneamente las inversiones económicas y las inversiones sociales, como dos partes de un todo único. El desatender una de ellas puede ser el fracaso de la otra.

Si en nuestro país se hacen cuantiosas inversiones en apertura de áreas de colonización y todos los recursos se destinan para ese propósito económico, omitiendo asignar los necesarios para sanear las zonas de colonización y brindar una educación adecuada al hijo del agricultor, la acción económica puede verse con el tiempo frustrada o disminuía en sus efectos benéficos.

Tal vez sea pertinente aclarar que la planificación de los sectores sociales exige tomar decisiones previas en que queden perfectamente

/determinadas las

determinadas las prioridades cualitativas en función de las metas de desarrollo. Es decir, no satisface los requerimientos el destinar simplemente más recursos para educación, salud o vivienda. Debe tenerse un concepto claro de "productividad" en cada uno de los casos. La educación con acento en la tecnología adecuada y en un mínimo de analfabetismo, será productiva para un país en desarrollo. Mientras que si se pone énfasis en la literatura, filosofía y el arte, poca será su contribución al desarrollo. En salud la distinción puede ser más difícil, pero debe orientarse en programas de medicina preventiva que con menor costo puedan salvar o resguardar la salud de más personas. En vivienda el curso a seguir debe ser paralelo al del desenvolvimiento económico. Viviendas a tono con la capacidad del país, para los estratos bajos de la población y fundamentalmente realizada con materiales nacionales para no presionar el balance de pagos con insumos para viviendas de lujo, que consumen divisas que deben ser utilizadas en el equipamiento agrícola e industrial.

I. EDUCACION

A. DIAGNOSTICO

No obstante las sabias disposiciones de la Constitución Nacional de 1940, que en el Artículo 10 dispone: "La educación primaria es obligatoria y gratuita. El Gobierno fomentará la enseñanza secundaria profesional y universitaria" y a los esfuerzos realizados en la práctica para mejorar el sistema educativo, este adolece de fallas y no tiene el carácter universal a que se aspira.

Varias son las razones que explican la situación. En primer lugar, se puede señalar que las características deficientes de la educación forman parte consustancial con la tipología de los países en desarrollo y obedecen a causas que superan el marco de lo propiamente educacional.

Hay que partir de la base de la composición por edades de la población. Nuestro país, como ya se señaló en la parte global del diagnóstico, se caracteriza por tener una población joven. El 45 por ciento tiene menos de 15 años de edad, o sea que el esfuerzo para proveer el servicio de educación es proporcionalmente mayor que el que hacen países más desarrollados en que su población tiene otra estructura.

Dentro de este tramo de edades, el 21 por ciento de los niños está en edad escolar primaria.

/El nivel

El nivel de ingreso general es bajo, especialmente en las áreas rurales donde habita la mayor parte de la población. Esta circunstancia obliga a muchos padres a utilizar el trabajo de los niños como un imperativo impuesto por condiciones que superan los naturales deseos de que sus hijos se eduquen como una forma de mejorar sus propias condiciones de vida.

En este contexto de fuerte presión demográfica por educación y de bajos ingresos del núcleo más amplio de población, el Gobierno debe cumplir el imperativo Constitucional de imponer la enseñanza como obligación, de brindarla gratuitamente y de fomentar la enseñanza secundaria, profesional y universitaria.

Concurrentemente con esta carga pública, los sistemas tributarios de donde han de salir los recursos para concretar los compromisos para con la sociedad, son anacrónicos en su concepción. Están estructurados sobre la base de impuestos indirectos que pesan sobre las capas más débiles de la población, con fuertes evasiones por débil funcionamiento de la maquinaria administrativa de recaudación y con una falta de conciencia tributaria general en que no pagar impuestos es un motivo de orgullo. Dentro de este panorama se deben confeccionar los presupuestos y asignar suficientes recursos para la educación.

Surge claro que poder cumplir con las obligaciones de ampliar en todos los niveles el sistema educativo, es imposible. Por eso se señalaba que las limitaciones trascienden lo meramente educacional y se entroncan con los problemas generales del subdesarrollo.

La insuficiencia de medios, afecta entonces a aspectos cualitativos y cuantitativos de la enseñanza.

Esta situación se refleja en la proporción que los gastos de educación representan del producto geográfico bruto y que en 1964 fue del 1.6 por ciento. Falta mucho todavía para alcanzar la meta fijada a raíz de la Carta de Punta del Este que fue de llegar al 4 por ciento. En los 10 años anteriores, o sea entre 1955 y 1964, esa relación subió de 0,9 por ciento a 1.6. La relación de los gastos presupuestados para el Ministerio de Educación con respecto al Presupuesto General fue de 14.4 por ciento en 1955 y de 15,4 en 1965. O sea que se mantuvo casi sin cambios, a lo que hay que agregar que los niveles de participación del presupuesto general en el producto geográfico son reducidos y por lo tanto los niveles absolutos también lo son.

/El marco

El marco de estrechez financiera se refleja en que los maestros reciben sueldos muy bajos que no hacen atractiva la profesión, no obstante la importancia y responsabilidad social que recae sobre ellos en su calidad de artífices de la personalidad del niño de cuya formación depende el futuro del país. Los que ya están en la profesión, tienen pocos estímulos para progresar y les resulta penoso hacer del ejercicio del magisterio su única actividad.

En otro orden de cosas los recursos para el establecimiento de escuelas son insuficientes y su dotación pobre en relación con las necesidades y los patrones mínimos necesarios. Los materiales didácticos son insuficientes o faltan por completo.

El acento que se pone en la necesidad de mayores recursos no debe hacer perder de vista que frecuentemente existe un gran desperdicio por falta de racionalización de los gastos y de adopción de medidas adecuadas en el campo propiamente docente. El mantenimiento de escuelas incompletas, por ejemplo, puede ser un desaprovechamiento de capacidad instalada en la medida que no permite al educando la coronación de sus estudios.

En la docencia primaria es todavía muy alto el número de maestros sin título, especialmente en las áreas rurales, en que llegan a representar el 78 por ciento del total, mientras que para las áreas urbanas es de 13 por ciento.

La relación promedio de 27,7 alumnos por maestro es baja y puede ser considerada como un desaprovechamiento de la capacidad docente del maestro, ya que en nuestras condiciones debería atender a muchos más alumnos (40 ó 50). El no tener un cuerpo completo de maestros con título obedece a causas económicas más que a falta de maestros, pues existen muchos titulados que se ocupan de otras actividades ya que no se les dan puestos, pues el escalafón establece una retribución mayor que la percibida por los no titulados.

En cuanto a los alumnos, la matrícula cubre el 86 por ciento de la población escolar en 1965 lo que permite absorber parte del déficit de arrastre. No obstante esta tasa alta de matriculación, existen varios males que aquejan el alumnado de este nivel.

La retención escolar es muy baja pues en el curso de los estudios el lote inicial de matriculados se va desgranando ocasionando un débil aprovechamiento. Así es como entre los años 1958-63 las pérdidas de alumnado fueron las que refleja el cuadro a continuación y a las que para mayor ilustración se han incorporado las de enseñanza media.

/CUADRO XI-1

CUADRO XI - 1

<u>Enseñanza Primaria 1953-66</u>			<u>Enseñanza Media</u>		
	<u>Retención</u>	<u>Desgrana- miento</u>		<u>Retención</u>	<u>Desgrana- miento</u>
1er Grado	100.0	0.0	1er Curso	100.0	0.0
2do. Grado	58.0	42.0	2do. "	73.0	27.0
3er. "	41.0	59.0	3er. "	56.7	43.3
4° "	29.8	70.2	4° "	46.0	54.0
5° "	21.3	78.7	5° "	37.4	62.6
6° "	15.4	84.6	6° "	31.0	69.0

Es evidente que la pérdida de alumnado del 84,6 por ciento en la enseñanza primaria, es sumamente elevada. Además la caída profunda se produce en el paso de 1ro. a 2do. grado lo que distorsiona la armonía del sistema. En enseñanza media aún cuando la retención es mayor, la pérdida es grande.

Del total de alumnos que terminan la primaria solo el 50 por ciento entra en la secundaria, llegando a constituir así, solamente, alrededor del 8 por ciento del núcleo originario que entra a la escuela primaria.

El panorama en cuanto a repitencia es bastante desolador y el 84,6 por ciento de los alumnos que inician la escuela en primaria, no concluyen normalmente el ciclo en los 6 años que corresponde de acuerdo con los planes de estudio. Este fenómeno debe ser investigado a fondo pues no tiene explicación tratándose de niños normales.

Una derivación de este problema es que las elevadas tasas obligan a mantener más capacidad escolar que la necesaria, pues se van superponiendo los que se incorporan a cada grado con los rezagados, que forman un "tapón", aumentándose así las necesidades físicas del sistema en término de maestros, aulas, pupitres, etc.

Los elevados porcentajes de repitencia y de deserción disminuyen el valor real que tiene la elevada matrícula existente y ella se convierte en un espejismo cuando se observa la baja capacidad de retención del estudiantado.

Las escuelas incompletas tienen gran parte de la responsabilidad por la deserción al impedir la continuación de los estudios. Esto es particularmente grave en las zonas rurales alejadas donde no cabe la alternativa de la

/concurrancia del

conurrencia del niño a otra escuela. Para dar una idea cuantitativa de la importancia, basta señalar que en 1963 aproximadamente el 50 por ciento carecían de 6° grado; 31,9 por ciento de 5° grado; 56,6 por ciento de 3er. grado y 14.7 de 2do. grado.

El analfabetismo todavía representa altas tasas con un 25,6 por ciento en 1962 (hombres 18,5 por ciento, mujeres 31,8 por ciento).

Los rasgos más salientes en la enseñanza media están dados por la predominancia de la educación privada y la importancia muy reducida de la enseñanza técnica.

En el primer aspecto, la enseñanza privada representa el 45 por ciento del total de la matrícula. En un país como el nuestro, con un nivel de ingreso bajo, ese tipo de educación no gratuita, se convierte en una limitación para los estudiantes que no sean de familia acomodada, dándose rigidez al sistema social pues resta oportunidades de ascenso a capas de menores ingresos de la población.

En el segundo aspecto, la educación técnica de nivel medio, vocacional, industrial y agrícola, tiene solamente una matrícula de 1832 alumnos en 1965 contra 33.252 en la enseñanza media, básico, bachillerato, comercio, normal. Es decir que los que siguen preparación técnica forman una pequeñísima parte del estudiantado a ese nivel.

En el ciclo universitario el sector público atiende las tres cuartas partes del estudiantado y el resto frecuenta la Universidad Católica.

La característica más saliente es que con una economía agrícola ganadera predominante, recién se tuvo una Facultad de Agronomía y Veterinaria en 1960 con un número más o menos constante de alumnos y una participación de alrededor del 6 por ciento con respecto al total de alumnos del nivel superior.

Las facultades humanísticas, jurídicas, médicas y económica absorben alrededor del 71 por ciento del estudiantado y las científicas 23,4.

Si se atiende a las necesidades futuras del país será necesario corregir la estructura actual para adecuarla más a las necesidades del desarrollo.

En un informe reciente se efectuaron algunos "cálculos bastante aproximados y se llega a la conclusión que hay un déficit alarmante en la fuerza de trabajo que corresponde a los técnicos de nivel intermedio en el cual solo se está generando en el país personal en una proporción de 1 a 10 aproximadamente, y así muy por debajo de lo que serían las necesidades de desarrollo.^{1/}

^{1/} Informe del Comité Ad-Hoc de Evaluación del Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social del Paraguay, 1965-66.

B. ESTRATEGIA

De acuerdo con los aspectos relevantes del diagnóstico se plantea a continuación una línea de acción para superar los escollos de la educación en nuestro país.

La importancia y características de las medidas a tomar hacen necesario que la mayor parte de ellas tengan principio de ejecución inmediatamente aún cuando deban constinuarse más allá de 1974.

Muchos de los objetivos forman parte de los incluidos en el Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1965-66 al que se agregan otros nuevos.

a) Educación primaria

La coordinación entre las medidas económicas y sociales hace imprescindible que se tenga en cuenta las necesidades de escuelas que plantea la apertura de nuevas áreas de colonización para ofrecer educación a los hijos de los colonos, propósito que contribuirá a la consolidación de los asentamientos. Estos programas deben prolongarse encadenados cronológicamente con las aperturas de la frontera agrícola, por lo tanto durarán paralelamente lo que duren las colonizaciones.

Parece a todas luces conveniente que las ampliaciones del sistema educacional se hagan sobre la base de un análisis integral de largo plazo que permita evaluar las necesidades que el crecimiento de la población planteara. Esta planificación no deberá omitir de considerar los desplazamientos espaciales a que darán lugar las acciones de desarrollo económico previstas en la estrategia de los sectores productivos y de servicio (transportes, energía) así como la planificación de las nuevas ciudades. Todo el plan de construcciones necesarias deberá analizarse en conjunto con medidas específicas y concretas de racionalización administrativa y mejor aprovechamiento de la actual capacidad instalada. Sin duda que logros importantes en términos de mayor atención de alumnos y de mejoramiento de calidad se podrán obtener con medidas de este tipo.

Ya se indicó el alto grado de escuelas incompletas que existe y un plan rápido de integración debe ponerse en vigencia para que baje por lo menos en un 80 por ciento hacia 1975 y desaparezcan totalmente en los últimos años de la década de los 70.

/Si las

Si las medidas aconsejadas en materia tributaria en este documento se llevan a la práctica, comenzarán hacia 1970 a dar sus frutos en términos de mayor recaudación por mejoras en la administración y posteriormente por reformas de fondo.

Estos cambios en el Sector Público permitirán asignar para educación más recursos financieros y abordar programas de construcción más ambiciosos, al tiempo que elevar las retribuciones al magisterio y dotar en forma más completa a las escuelas.

Gradualmente, a medida que aumenten los recursos presupuestarios, deberá corregirse el equilibrio entre gastos de consumo, transferencias, inversiones.

La deserción se irá corrigiendo con la incorporación de todos los grados, el mejoramiento del nivel de ingreso, la calidad de los maestros, pero sería recomendable recurrir también en el corto plazo, a algún tipo de ayuda para intensificar los desayunos escolares y meriendas como medio de atracción.

Las causas de la repitencia deben investigarse rápidamente para arbitrar soluciones de fondo. No parece ser ajeno a la repitencia del primer grado el problema idiomático que resulta del uso del guaraní en el ambiente familiar, especialmente en áreas rurales. Los educadores deberían analizar las ventajas de un peldaño previo pre-escolar para familiarizar al niño con el castellano antes de entrar al primer grado.

El reemplazo de los maestros sin títulos debe ser gradual, pero debe comenzarse ya, evitando llenar las vacantes con nuevos maestros en esas condiciones. Si fuera el caso para interesar a titulados en la prestación de servicios en áreas alejadas deberá compensárseles con primas satisfactorias y adoptar sistemas rotativos periódicos. Debería fijarse un plazo de 10 años para la aplicación total del plan.

Las faenas agrícolas en un país como el nuestro pueden ser un factor de perturbación en las zonas agrícolas cuando los niños participan en ellas, pues los alejan del colegio. Es conveniente ajustar el calendario escolar a estas situaciones.

Los planes de estudios deben someterse a una reformulación total pero no basados en la introducción o el retiro de algunas asignaturas en boga. De lo que se trata es de lograr un sistema educativo concebido, pensado y ajustado a las necesidades y realidades del Paraguay. Esa es una tarea que exige una

/movilización nacional

movilización nacional en la que participen intelectuales, sociólogos, pedagogos, historiadores, psicólogos, economistas y antropólogos. Todavía no se ha dado un plan de estudios realmente concebido para las necesidades de un país en desarrollo, que contemple una enseñanza capaz de despertar motivaciones que tengan la virtud de dar generaciones en condiciones de afrontar con éxito los grandes cambios que sufre el mundo actual.

Es un reto que bien vale ser aceptado.

El problema idiomático del bilingüismo debería ser tratado en forma integral pero sin perjudicar su condición de fuerte vehículo de comunicación tradicional cuyo vigor se mantiene a través del tiempo.

b) Educación media y superior

En las etapas en que un país está tratando de desarrollarse, la educación debe convertirse en una palanca poderosa para el impulso acelerador. Esto tiene que conducir a verla no como un adorno de la personalidad sino como un medio para el desarrollo de la economía y de la sociedad. No tiene que haber costosos desperdicios.

Si se encara desde el comienzo como un medio de aplicación práctica, se crearán más rápido las condiciones en que la holgura económica permitirá ir elevando y ampliando los niveles educativos a formas menos pragmáticas de utilización, pero que quizás reporten más satisfacciones espirituales. Mientras tanto debe hacerse una utilización con criterio práctico.

Es recomendable que por un lado se determine en función de las metas a conseguir los requerimientos de personal calificado de diverso tipo que demandará el sistema económico a largo plazo. Por el otro, en conocimiento de tales exigencias, el sistema educativo deberá con la debida anticipación preparar el tipo de técnicos necesarios. Esta tarea reclama una gran coordinación entre las oficinas de planificación y los sistemas educativos de distinto tipo para programar su acción. Con este enfoque general, debe hacerse participar al sector privado que es quien fundamentalmente necesita el personal calificado para que colabore aceptando estudiantes en sus establecimientos como parte de los programas de estudio. Esta es una de las mejores formas de conciliar las enseñanzas teóricas y prácticas y los empresarios se verán beneficiados con la disponibilidad de personal calificado.

/Como parte

Como parte de todo este plan, es conveniente hacer una campaña intensa en favor de las carreras técnicas, como medio de mejorar su prestigio social.

El diagnóstico del Sector Agrícola muestra con dramatismo los extremos de escasez en agrónomos y veterinarios que tiene el país. La estrategia desplegada tiene como punto de apoyo un rápido crecimiento del sector. Si no se amplía la base técnica en estas especialidades el futuro Plan puede verse estrangulado por este factor.

Un complemento importante de lo anterior será exigir a las compañías extranjeras que realizan proyectos de desarrollo en el país que obligatoriamente contraten a técnicos paraguayos por el tiempo de su trabajo, como medio de fomentar capacidad nacional en la preparación de estudios o proyectos para realización interna u obtención de crédito externo. Es aconsejable analizar la situación y llevar a cabo un plan de "rescate" de técnicos paraguayos actualmente en el exterior y que serían de suma utilidad en el país. En forma concurrente deben mantenerse alicientes para la permanencia en el país de los técnicos que actualmente tienen buenas calificaciones y formación y que prestan servicios en la actividad pública y privada.

Los juicios ya expuestos en la parte anterior son valederos en ésta en cuanto se refiere a la racionalización, mejor aprovechamiento de la capacidad existente, dotación de laboratorios, talleres, material docente, jerarquización del cuerpo de profesores y mayores retribuciones que permitan dedicar a la cátedra los esfuerzos que merece.

II. SALUD

A. DIAGNOSTICO ^{1/}

Como ocurre en el caso de educación, el factor demográfico tiene una especial significación en los daños a la salud de la población. El grupo de edades de menores de 15 años, que alcanza al 45 por ciento de la población, explica la alta incidencia de enfermedades tales como diarreas, afecciones respiratorias agudas y las propias de la primera infancia: sarampión, coqueluche, varicela, paratiditis, poliomelitis, difteria, etc.

Las migraciones internas tanto a las ciudades como hacia las nuevas áreas de colonización, se convierten en factores de gravitación que acentúan

^{1/} Ver cuadro sintético de Diagnóstico.

ciertos daños y hacen aparecer otros. Al abrir la frontera agrícola en regiones selváticas hay que pagar un tributo alto en daños a la salud, si acaso no se planifica una acción sanitaria que facilite la ocupación del hombre con cierto mínimo de garantía. En estos momentos el paludismo y la leishmaniosis están ocasionando, especialmente el primero, fuertes daños a los colonos.

La tasa general de mortalidad se ha mantenido constante en los últimos diez años a un nivel de 10 por mil habitantes, pero en campos específicos el comportamiento acusa variantes significativos.

La tasa de defunción neo-natal (menos de 28 días) es bastante elevada llegando al 46,6 por mil de los nacidos vivos, siendo causas principales lesiones del parto, tétano, prematuridad, neumonías y diarreas.

En los tramos de edades menores de un año las tasas son altas superando el 90 por mil de nacidos vivos, lo que representa algo más de tres veces los niveles prevalecientes en países desarrollados. Las principales cinco causas de defunción son las diarreas y enteritis, influenza, tos ferina, anquilostomiasis y neumonías y bronconeumonías. Con pequeñas variantes estas son también las causas más importantes en los tramos hasta 15 años.

Entre 1 y 4 años la mortalidad alcanza al 10 por mil. Para las madres la mortalidad es del orden del 4,3 por mil nacidos vivos y es originado por hemorragias, transtorno del parto, abortos, toxemia e infección puerperal.

Las causas generales de muerte están encabezadas por las afecciones del corazón y vasculares, diarreas en todas sus formas, enfermedades agudas del aparato respiratorio, accidentes, tuberculosis, anemias y enfermedades carenciales.

La morbilidad obedece al mismo tipo de daños que ocasiona la muerte con tasas de 3.1 por ciento para anquilostomiasis, 2.0 influenza, 1.6 diarreas, 0.6 bronquitis agudas, 0.5 rinofaringitis aguda siguiendo en orden decreciente conjuntivitis asiariasis, bocio endémico, amigdalitis aguda y antaminosis y otras enfermedades carenciales.

En resumen, las causas de mortalidad y morbilidad tienen relación con las altas tasas de crecimiento de la población (3.75%), la estructura demográfica típica de una población "joven" y el bajo nivel de ingreso. Estos son factores típicos de los países en desarrollo a los que deben agregarse también algunas otras causas que merecen comentario.

/Se observa

Se observa que como consecuencia de insuficiente régimen alimenticio existe un deficiente desarrollo pondo-estatural y enfermedades carenciales. Estas causas no encuentran una justificación clara si se piensa que el país tiene una relación de cabezas de ganado por habitante que no la diferencia mucho de la de Argentina que tiene en promedio uno de los más altos niveles alimenticios en calorías y proteínas. Además nuestro país tiene una agricultura con variada producción que aparentemente no explica un estado carencial difundido en la población. Esto merecería una dilucidación por su importancia.

Por otro lado el problema de la salud se vincula con el de la educación. Esta última puede y debe ser utilizada como un vehículo para la difusión de una formación sanitaria que popularice reglas mínimas de higiene y de salubridad entre la población.

Las condiciones climáticas y las deficiencias del medio completan el cuadro relacionado con la salud. El clima con bruscos cambios de temperatura provoca varias de las enfermedades que figuran en la lista de daños. La falta de agua potable, de la que solo disponen el 15 por ciento de la población total, conspira contra un buen estado sanitario conjuntamente con el alcantarillado que cubre solamente el 43 por ciento de los habitantes de la Capital. En el área rural el 88 por ciento de las viviendas cuenta con sistemas individuales de disposición de excretas de las cuales el 70 por ciento se halla en malas condiciones y el 12 por ciento, sencillamente, no cuenta con ningún sistema de disposición de acuerdo con la información censal de 1962.

En lo que se refiere a la recolección de basura solo la capital y cinco ciudades (Encarnación, Concepción, Caacupé, Villarrica y San Lorenzo) cuentan con ese servicio, pero ninguna tiene un sistema de disposición final de la misma.

Existen también gran número de insectos, vectores y roedores propagadores eficaces de enfermedades que proliferan con la falta de higiene y el clima favorable para la reproducción rápida.

La organización institucional y sanitaria adolece de defectos importantes que se traducen en la existencia de organismos que superponen sus acciones en forma descoordinada con un desperdicio inútil de recursos y altos costos sociales.

/Una de

Una de las deficiencias que acusa el diagnóstico es la mala distribución geográfica de los recursos humanos y materiales. Así, por ejemplo, mientras la Capital cuenta con una relación de médico por habitante relativamente satisfactoria de un médico por 420 habitantes, en el interior del país, la relación es de un médico por 6.600 habitantes. El promedio es aceptable - uno por 1.800 habitantes - pero no lo es evidentemente la distribución geográfica.

Otro tanto ocurre con las camas de hospital de las cuales existen 5.2 por cada mil habitantes en la Capital pero tan solo de 1.6 por cada mil en el Interior, siendo los índices de aprovechamiento de 69 por ciento y 30 por ciento respectivamente.

Con igual desequilibrio entre Capital e Interior se encuentra la disponibilidad de enfermeras, inspectores sanitarios, educadores sanitarios, técnicos de laboratorio y técnicos.

Un factor sobreagregado a las deficiencias apuntadas y de cuyo comportamiento depende la ampliación del sistema Sanitario y la calidad de la prestación asistencial y preventiva es lo que ha ocurrido con el Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. En el período 1960-65 su participación ha perdido terreno medida en términos relativos con el Presupuesto General de la Nación.

Mientras en 1960 el porcentaje correspondiente a Salud era de 7.85, en 1965 alcanzaba solamente a 5.65.

El crecimiento del Presupuesto General fue de 79.9 por ciento y el de Salud Pública de 29.6 por ciento. Es evidente el deterioro relativo que ha sufrido y su consecuencia directa en el incumplimiento o insuficiente cumplimiento de los programas de Salud.

La relación del presupuesto del Ministerio con el producto geográfico bruto en 1960 fue de 0.5 por ciento y en 1965 de 0.6. O sea que permaneció estancado frente a las crecientes necesidades de la población.

El diagnóstico deja claro la necesidad de que se preste a la salud una atención especial pues en las actuales condiciones el conjunto de factores negativos desemboca en un aumento del peligro de pérdida de vidas humanas muy valiosas, especialmente en las nuevas áreas de colonización, y en general en un estado precario de la población trabajadora que redundará en baja productividad disminuyendo el ritmo de desarrollo.

/No podrá

No podrán llevarse a cabo las campañas preventivas ni reforzar los servicios médicos asistenciales si no se provee de financiamiento adecuado y en este aspecto es aplicable todo lo señalado en la parte pertinente en el capítulo de educación.

B. ESTRATEGIA

Combinada con la estrategia de desarrollo que se plantea en este documento y que coincide con acciones ya iniciadas por el Poder Ejecutivo, el plan de salud debe orientarse al saneamiento de las áreas de colonización atacando las enfermedades erradicables, para las que se cuenta con medios eficaces, y las reductibles para disminuir su impacto. Para esto debe contar el Ministerio con recursos suficientes para llevar a cabo campañas de largo plazo como la de erradicación del paludismo, la viruela y el bocio endémico. Esta política debe durar tanto como los planes de colonización que se emprendan. Aquí surge evidente la importancia económica concreta que tienen los programas de salud con los de desarrollo económico.

Inmediatamente después deben ubicarse los planes de medicina preventiva que son muy necesarios en los países en desarrollo por el número de vidas que salvan. Estos programas tienen un amplio horizonte de tiempo a través de los cuales realizarse.

En materia de mortalidad y morbilidad materno infantil, además de la atención específica de los casos, debe llevarse a cabo una campaña intensa y prolongada de educación sanitaria para la madre y el niño en que se les aconseje tomar medidas, especialmente higiénicas, que no son costosas y que pueden reportar grandes beneficios.

Por su parte el Estado puede recurrir a medios de comunicación masiva de diferente tipo que estén a su alcance y contribuir a formar una conciencia sanitaria.

Los servicios de vacunación deben mantenerse permanentemente y ampliar en forma sistemática los equipos móviles de vacunación para reducir en un 75 por ciento los daños que son dominables por ese medio. La viruela con la seguridad que ofrece la vacunación debe ser liquidada en un plazo prudencial no mayor de 10 años.

Con respecto a la nutrición se ha señalado en el diagnóstico la necesidad de ahondar el análisis de las causas de desnutrición pues nuestro país tiene

/condiciones favorables

condiciones favorables por su riqueza ganadera y agrícola para no tener daños de este tipo. Una vez clasificadas mejor las causas deberán hacerse campañas nacionales con respaldo de organismos internacionales interesados en este tipo de problemas.

En las enfermedades y muertes sobrevinientes al embarazo, parto y puerperio debe mejorarse la atención específica e inducir a las madres a concurrir a los centros hospitalarios. Las tasas actuales deben reducirse hacia 1975 por lo menos a la mitad por esta clase de riesgos.

La alimentación de la madre durante el embarazo debe ser vigilada y apoyada mediante el suministro de complementos dietéticos.

Durante el embarazo y parto las madres deben ser instruídas con la mayor amplitud posible sobre aspectos de su higiene personal y advertidas sobre los peligros de una atención no profesional o a cargo de personas incompetentes. Una meta sería alcanzar una atención del 80 por ciento de las parturientas por profesionales con una disminución de la mortalidad materno-infantil de la mitad que la actual.

Como el mismo Ministerio de Salud Pública lo demuestra en sus trabajos, el adulto es, desde el punto de vista económico, el recurso potencial más importante y en el que la sociedad ha invertido más en su cuidado. Su atención médica es fundamental desde el punto de vista humano y complementariamente como factor de la producción. Debe abarcar la atención de las principales causas de daño, como tuberculosis, enfermedades respiratorias, del corazón y vasculares, venéreas, etc. Para cumplir este cometido el sistema de atención, especialmente a cargo del estado, debe ampliarse para cubrir el crecimiento natural de la población y absorber el déficit de arrastre.

El saneamiento ambiental debe llevarse a cabo con la mayor aceleración posible para la dotación de provisión domiciliaria de agua potable en las zonas urbanas y de perforación de pozos en las áreas rurales.

La duración de estos planes abarcará muchos años debido al tremendo déficit aún cuando se apliquen más recursos internos y externos.

Los precarios sistemas de disposición de excretas deberán ser motivo de especial preocupación por las autoridades responsables tanto en zonas rurales como urbanas.

/En materia

En materia de sanidad ambiental se deberán cubrir también los servicios de control y eliminación de basuras, insectos roedores y control de mercados, locales de expendio de alimentos y bebidas, de vendedores ambulantes y mataderos.

El diagnóstico muestra grandes desequilibrios en la forma como se utilizan los recursos disponibles y como están localizados entre Capital e Interior. La primera medida debería ser la de llevar a cabo un reordenamiento de los recursos humanos (médicos, enfermeras) y materiales (camas, equipos) para una prestación más racional. Todo esto debe ser complementado con la obligatoriedad de que los médicos recién recibidos presten inexorablemente un período de servicios en las áreas rurales. Esta meta podría ser alcanzada - si la acción es vigorosa - hacia principios de 1970.

Además de la relocalización de personal debe fomentarse el aumento en su número para ir equilibrando las relaciones actualmente existente entre médicos, personal de enfermería, laboratoristas, etc.

En la parte administrativa deben tomarse medidas de ordenamiento institucional. Es aconsejable que la oficina de planificación se ubique al más alto nivel ministerial para colaborar con el ministro en el ordenamiento y planificación de todas las acciones propuestas.

Una tarea como la que se tiene por delante y con la responsabilidad que envuelve, no puede quedar librada a la aplicación de medidas aisladas. Asimismo, debe apoyarse toda esta labor con un sistema de recolección ordenado y sistemático de estadísticas vitales y sanitarias que contribuya al conocimiento profundo y cuantitativo del fenómeno sobre el cual se ha de actuar.

Para este ambicioso plan los presupuestos deberán seguir un crecimiento a tono con las necesidades y no como ha ocurrido en el período 1960-65 como se mostró en el diagnóstico.

III. VIVIENDA

A. DIAGNOSTICO

El proceso de urbanización en nuestro país no ha tenido la fuerza que caracterizó al crecimiento de ciertas ciudades en América Latina. Prueba de ello es que en el período 1950-62 la población rural bajó solamente un 1 por ciento.

/Con lo

Con lo ocurrido hasta ese entonces - no obstante la baja tasa de urbanización - el déficit de viviendas fue estimado en 1962 en 160.000 para todo el país. De ese total correspondían 21.000 a Asunción y 139.000 al interior. A la cuantificación del déficit para ese año debe agregarse el aumento anual de las necesidades que es de 16.000 viviendas repartidas en 10.000 rurales y 6.000 urbanas. Las cifras mayores para el campo responden a la característica de una población asentada en un 64 por ciento en el área rural, y a la existencia de seis ciudades solamente con más de 10.000 habitantes

Si se tiene en cuenta que en la actualidad el déficit total superaría las 200.000 viviendas - de acuerdo con las estimaciones del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el Bienio 1965-66 - y que por las proyecciones demográficas se observa que el proceso de urbanización está cobrando impulso, el problema puede adquirir en pocos años más características de gravedad.

Las condiciones de la vivienda en uso, tiene además, deficiencias tales como la de constituir mayoría las de un solo cuarto y albergar a casi la mitad de la población. Como suele ocurrir, esos promedios nacionales son más altos en el interior que en la capital.

Los índices de ocupación de habitante por cuarto son en consecuencia muy elevados y con tendencia a empeorar.

Las construcciones en las áreas rurales especialmente, son de baja calidad en lo que se refiere a pisos, techos, paredes y servicios sanitarios básicos.

En la capital, aún cuando no se dispone de cifras concretas, la construcción privada para estratos de ingreso más alto tiene cierto auge, pero el problema existe para los sectores menos pudientes.

Otro agudo problema que tiene relación con la vivienda son los servicios básicos complementarios de agua corriente, luz, desagües sanitarios y pavimentos. En todos ellos la carencia se hace sentir con intensidad.

No se puede por falta de informaciones hacer un estudio sobre planificación urbana ni un análisis sobre la concentración de la población y de los movimientos espaciales a raíz de la creación de polos de desarrollo económico, pero es imprescindible contar con ellos para hacer un plan de largo plazo para vivienda.

/No obstante

se puedan alcanzar con un desarrollo intenso que llegue a duplicarlo, especialmente en las áreas rurales y en los tramos bajos de la población urbana.

Con esa concepción el monto necesario requerido para cubrir el déficit sería de un orden de 200 millones de dólares, que relacionado con el producto geográfico, la capacidad de endeudamiento del país, la distribución de la inversión con otros sectores de la economía o cualquier otro indicador que se use, hace inalcanzable en muchas decenas de años una satisfactoria solución. No obstante debe buscarse la forma de resolver la cuestión pero por otros medios menos onerosos y más al alcance de las posibilidades de nuestro país.

B. ESTRATEGIA

Como quedó expuesto en el diagnóstico la cuantía y dimensión del déficit habitacional exige una estrategia especial concebida con realismo y sentido de proporción de los recursos que hay que comprometer y de los que se disponen.

Lo primero es diferenciar el problema entre el campo y la ciudad, pues los requisitos de uno y otra son totalmente diferentes.

En las áreas rurales más que realizar inversiones que serían sumamente cuantiosas por ser donde se encuentra radicada la mayor parte de la población, lo conveniente es contribuir con asistencia técnica a ayudar a la población a mejorar sus actuales viviendas. Esto puede hacerse a través de una acción que dentro de la precariedad de medios prevaleciente contribuya a mejorar lo existente a la vez que ampliar el número de unidades con el costo más bajo posible. No es tanto problema de calidad como de cantidad. En este caso la calidad debe ser reemplazada con condiciones mínimas de higiene, sanidad y aireación para lograr un mejoramiento ambiental más que una belleza estética.

El estado debe organizarse para prestar colaboración en los sistemas de autoayuda y limitar su inversión a mejoramientos básicos de pisos, techos, revoques y servicios de perforación de pozos y letrinas.

En las áreas urbanas el enfoque cardinal no debe diferenciarse en lo fundamental del anterior en cuanto a los criterios de minimizar costos, prestar ayuda técnica, mejorar ciertos aspectos de la vivienda y fomentando los sistemas de autoayuda. La variante fundamental es que en el ámbito

/urbano existen

urbano existen mayores necesidades de servicios básicos, agua, alcantarillado, pavimento, luz, recolección de basuras que deben ser planificados y orientados por los organismos responsables.

El crédito deberá, en ambos casos ser flexible para implementar los programas de mejoramiento y ampliación de unidades habitables.

Será necesario desde ya formular una política de captación de ahorros, tanto públicos como privados, para canalizarlos en medida adecuada hacia la inversión en viviendas.

No obstante, la magnitud del problema es demasiado evidente como para pensar en soluciones integrales en tiempo reducido. La cuestión habitacional no tiene respuesta satisfactoria si hay estancamiento económico en cuyo caso la tendencia natural lo lleva al empeoramiento por el hecho de que mientras la economía permanece inmóvil, la tasa de crecimiento de la población continúa aumentando y con ella las necesidades en materia de vivienda. Si es el caso de que la economía crece a tasas bajas, no se puede generar un nivel de ingreso suficiente en las capas que más necesitan de este servicio como para satisfacer el alto número de viviendas faltantes de arrastre, a las que hay que agregar las que el aumento de la población requiere y las que por desgaste natural deben reponerse anualmente.

La valorización de esos tres conceptos en términos de lo que cuesta una vivienda, da una noción de los requerimientos financieros necesarios, a los que hay que agregar los insumos, los técnicos y los obreros que hacen falta. Pero además tiene que haber quienes tengan un sobrante suficiente de su ingreso, una vez satisfechas otras necesidades más vitales, para poder comprar una casa. Si se hace un estudio a fondo sobre el ingreso neto disponible de los sectores de población afectados por la vivienda precaria o mala y sus posibilidades de disponer de un excedente de ingreso como para poder abordar la adquisición de una vivienda, se verá que aún cuando se concrete en desarrollo la estrategia propuesta, el problema no podrá tener solución por las vías convencionales en vigencia. Habrá, en consecuencia, que cambiar de orientación.

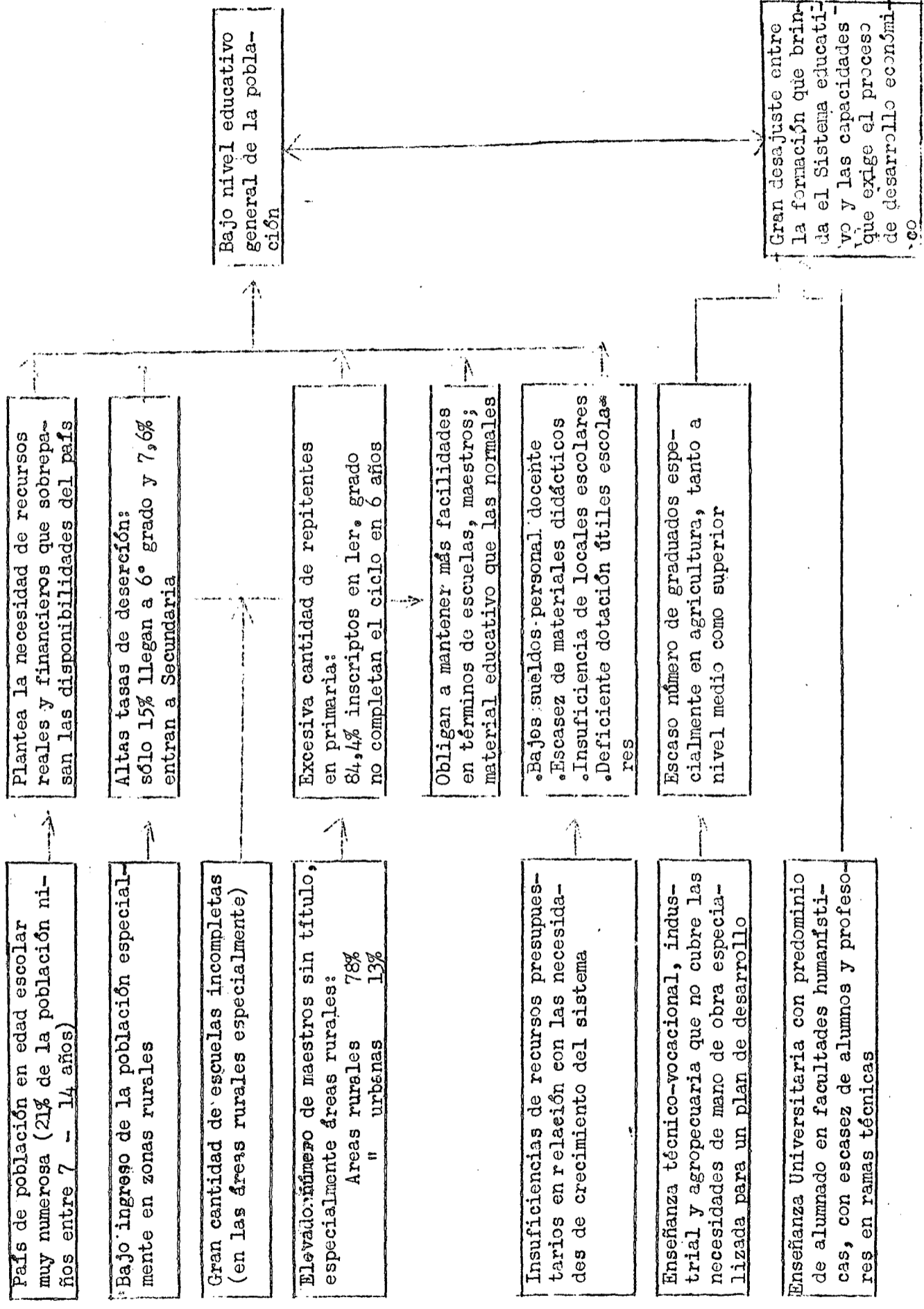
En la actualidad nuestro país tiene un préstamo externo para la construcción de 3.000 viviendas que representa el 1.5 por ciento del déficit aproximadamente. El programa, tal como está concebido, estima el costo de las viviendas rurales en 1.000 dólares cada una. En ciudades como Encarnación y Concepción el costo promedio es de 1.420 dólares con un mínimo de 1.200 y un máximo de 1.600. En otros sub-programas los costos promedios son de 1.700 y 2.000 dólares, con mínimos de 1.600 y máximos de 2.200 según tipos y variedades. Estos valores no incluyen terrenos y seguros, lo que aumenta aún más las cifras indicadas.

Es evidente que sería imposible querer resolver a esos costos la escasez de vivienda con los niveles de ingreso disponibles actuales, o aún los que

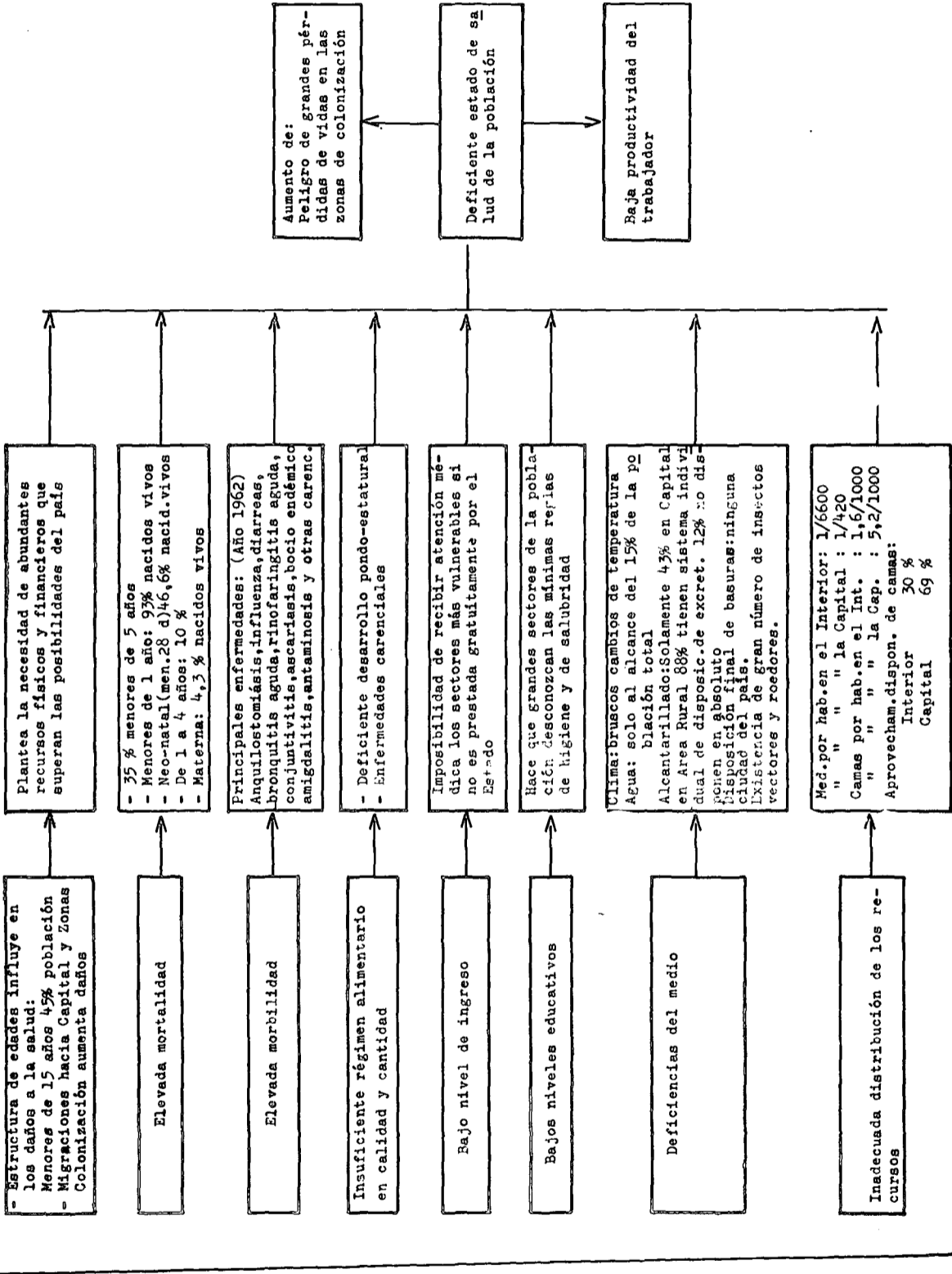
/se puedan

DIAGNOSTICO DE LA EDUCACION

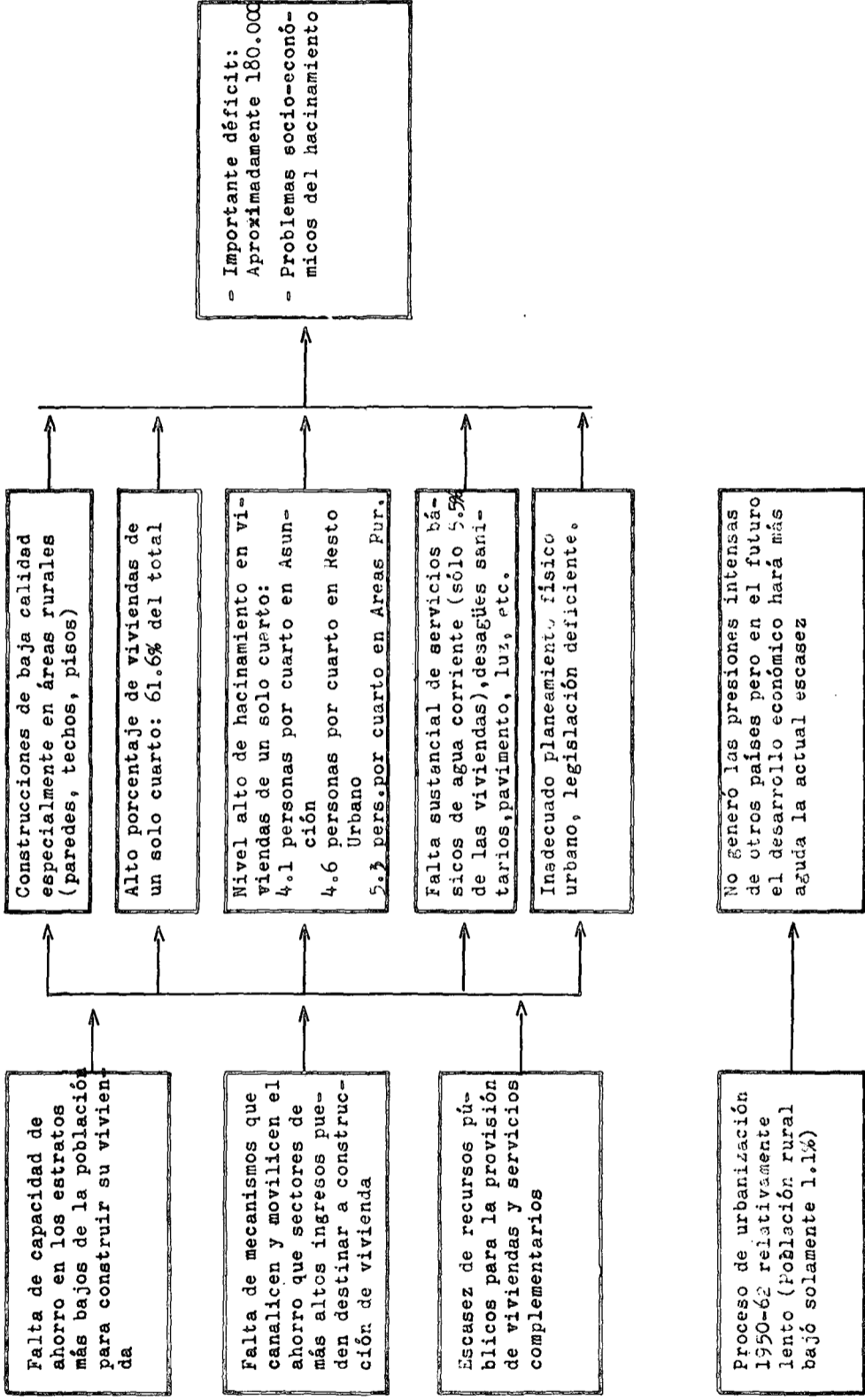
CAPITULO XI



DIAGNOSTICO DE SALUD



DIAGNOSTICO DE VIVIENDA



I. Educación Primaria

- Los planes de colonización deben incluir la creación de escuelas en número necesario para atender la educación de los hijos de los colonos. Esto contribuirá a darle más estabilidad a los asentamientos.
- Llevar a cabo un análisis sistemático de las tendencias demográficas para poder tomar decisiones reales sobre los objetivos a alcanzar y previsiones necesarias para una política educativa de largo plazo (planes de construcciones, escuelas, formación de maestros dotación de materiales didácticos, etc.)
- Una acción muy intensa, en materia de organización escolar, debe llevarse a efecto para disminuir radicalmente las tasas de deserción y repetición que afectan tan gravemente la eficiencia de todo el sistema educativo. La acción debe dirigirse a:
 1. Transformar las actuales escuelas incompletas en escuelas completas de 1 o varios maestros, con el fin de eliminar la principal causa de abandono de la educación.
 2. Revisar los sistemas de evaluación y promoción para hacerlos más flexibles, llegando a la promoción automática en los 3 primeros grados.
- Debe estudiarse la incorporación en áreas rurales de grados pre-escolares como medio de familiarizar al niño con el idioma castellano y así evitar la numerosa repetencia por el problema idiomático.
- A lo largo de este período debería llevarse a cabo un plan gradual que tuviera por objeto mejorar la capacitación de los maestros sin título complementado con el nombramiento en el futuro de maestros con título para cubrir vacantes, de manera que en un plazo prudencial se pueda elevar la calidad de los docentes.
- En la preparación de los presupuestos de educación debe existir un equilibrio razonable entre las inversiones en aulas, material didáctico y gastos corrientes de funcionamiento. Un enfoque unitario en el que estos elementos se conjugan satisfactoriamente contribuye a un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la educación. Para ello se deben crear vínculos de comunicación permanente entre los educadores, administradores y planificadores a través del Consejo Nacional de Educación de reciente creación haciendo del mismo un organismo de acción dinámica permanente.
- El elevado número de alumnos rurales y su participación en las faenas agrícolas hacen conveniente considerar posibles ajustes en los períodos lectivos con los cuales se evitaría la elevada deserción y repetencia. Esto debe complementarse con un énfasis mayor en la enseñanza agropecuaria.
- Intensificar y prolongar la campaña de mejoramiento en las calificaciones de Superiores, Directores, Administradores como medio de obtener mejor productividad en el sistema.
- Asignar más recursos presupuestarios a educación conjuntamente con programas de racionalización.
- Mejorar todo el sistema de recolección de estadísticas educativas y de realizar las encuestas necesarias inclusive a nivel de regiones para permitir un análisis, diagnóstico y políticas a seguir en función de las particularidades de cada área.
- Deberá cometerse a revisión los planes de estudio para buscar fórmulas que se adapten mejor a los recursos, características, idiosincrasia y necesidades del pueblo paraguayo. Para ello sería oportuno hacer una movilización entre intelectuales, sociólogos, pedagogo, historiadores, psicólogos, economistas, etc. que pensaran en planes de estudio adecuados a la realidad nacional. Inclusive es necesario ampliar más el análisis del problema del bilingüismo, buscando una solución satisfactoria sin comprometer o perjudicar el vehículo de comunicación y de tradición que es el guaraní.

II. Educación media y superior

- Deben asignarse más recursos para escuelas técnicas vocacional, agrícolas e industriales para evitar la disminución de alumnos como consecuencia de la falta de locales y equipos adecuados.
- Es necesario diseñar un sistema para conectar la enseñanza técnica con prácticas en establecimientos industriales y agrícolas. Necesidad de llegar a acuerdos con empresarios para que acepten un número determinado de estudiantes. Esto requerirá una campaña para que los empresarios conozcan los beneficios que pueden obtener de una formación más completa y práctica de sus técnicos. Esta actividad del alumno debe formar parte de sus planes de estudio y ser factor importante para su promoción.
- El Ministerio deberá llevar a cabo una campaña de prestigio de las carreras técnicas ya que las de tipo humanístico están más vinculadas con prejuicios de tradición pero no contribuyen, en algunos casos, tan directamente a las necesidades que plantea el desarrollo económico.

- El proceso de colonización debe ir acompañado de planes paralelos de creación de escuelas del tipo necesario ya sean graduadas o unitarias.
- Debe estar en perfecto funcionamiento un sistema de diagnóstico y proyección de las necesidades educativas de acuerdo con el comportamiento demográfico que permita tomar decisiones técnicas sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos.
- A partir de 1975 deberían todas las escuelas tener el ciclo primario completo u organizarse para que todos los núcleos de población tengan acceso a la educación primaria completa.
- Los altos porcentajes de deserción deben de bajar a los niveles normales no mayores del 40%
- Al comienzo de la etapa presente el desajustamiento no debe ser superior al 10%.
- En ejecución.
- A partir de 1976 no debería haber maestros sin título en el sistema educacional y los efectos del mejoramiento en el nivel de capacitación deberían dejar sentir sus efectos benéficos en los aspectos cualitativos.
- La corrección gradual en la estructura de los presupuestos de Educación debe reflejar al comienzo de esta etapa un balance técnicamente concebido entre los gastos corrientes y los gastos de capital de manera que haya una mejora sustancial en la construcción de escuelas, dotación de muebles y útiles, material docente y remuneraciones de los maestros, directores, supervisores.
- Evaluada la conveniencia del ajuste sugerido debe estar en plena aplicación.
- Debe estar en funcionamiento.
- La proporción de recursos para educación debe alinear en el más breve plazo la meta del PPD del Producto Bruto Interno aceptada por los países en el Acta de la Alianza para el Progreso.
- Debe estar cumplida esta recomendación.
- Los planes de estudio con una nueva orientación y concebidos en función de las necesidades del país, deben haber pasado su período de prueba y ajuste y estar en plena aplicación.
- El aumento del presupuesto y el cambio de orientación sugerido tiene que haber satisfecho este requerimiento.
- La sugerencia recomendada de aceptarse debe estar en 1973 en funcionamiento pleno.
- Dos años de una campaña intensa en el sentido indicado y con el respaldo que puede dar el logro de un proceso de desarrollo, puede ser suficiente para que en 1976 haya una tónica totalmente distinta en cuanto a los prejuicios con respecto al bajo valor social de ciertas carreras técnicas.

Estadística de desarrollo de la educación (continuación)

Primera etapa 1967 - 1973

Segunda etapa 1974 adelante

- Entre las carreras técnicas deberán tener especial prioridad las vinculadas con la agricultura pues en ésta la actividad económica que ha de contribuir principalmente en la tarea del desarrollo económico y en consecuencia, debe suministrar los técnicos de distintos niveles para atender al mejoramiento de las prácticas de cultivo y crianza de ganado como medio de aumentar la productividad y los saldos exportables. En caso contrario debe aumentarse el número de establecimientos, el cuerpo docente y modernizarse los planes de estudio para aumentar sensiblemente el número de graduados.
- El Estado deberá tener la iniciativa en la creación de escuelas técnicas inclusive a nivel regional en las áreas en que su acción de promoción es ilicita o nula. La acción económica debe ser acompañada por la técnica.
- Debe ser revisada la estructura y contenido de los planes de estudio en el nivel medio con el objetivo de adecuar las diferentes ramas de la misma a las necesidades reales del país tanto en lo que se refiere a profesionales de grado medio como a aquellos que han de continuar sus estudios en la universidad.
- Se convendrá reglamentar un sistema mediante el cual los colegios particulares que perciben subsidio del Estado tendrán que recibir obligatoriamente un determinado número de becarios. Son estos los que deberán incentivar a los alumnos que demuestran conocimientos para completar sus estudios y que por causas económicas se ven privados de ello.
- El sistema educativo a todos los niveles deberá coordinarse con la Unidad de Recursos Humanos la que prevendrá las necesidades futuras de personal técnico que el proceso de desarrollo requiere y que en forma sistemática y permanente haga conocer los resultados del mercado de empleo a los responsables de la educación media de todo tipo y universitarias. Esto permitirá hacer los ajustes programados utilizando incentivos o desincentivos para regular los graduados de cada tipo con las necesidades. Se evitará así, los costosos desperdicios de recursos que se producen cuando se crea una "masa profesional de desempleados" que, o se frustra en el país o emigra al extranjero en busca de oportunidades.
- Deberán crearse oficinas para el reclutamiento de los técnicos paraguayos que en el elevado número se encuentran fuera del país.
- Como parte de un proceso profundo de modernización de la enseñanza debe fomentarse la formación de un cuerpo calificado y jerarquizado de profesores tanto en la enseñanza media como superior con remuneraciones que hagan atractiva la carrera docente. Este aspecto es de la mayor importancia si no tiene en cuenta la responsabilidad social del profesorado al estar depositada en sus manos la formación de las generaciones futuras.
- Las autoridades del país deben dirigir a las firmas consultoras extranjeras que realizarán el estudio o preparación de proyectos, la contratación de una importante proporción de ingenieros, economistas, agrónomos, veterinarios, especialistas en suelos, médicos, etc. de nacionalidad paraguaya, como medio de formación de profesionales que en un futuro próximo puedan independizar al país de las consultorías extranjeras.
- Deberá manifestarse la utilización de bases de formación en el extranjero a aquellas especialidades útiles para el desarrollo económico al tiempo que asegurarse que los becarios presten por lo menos tres años de servicios en el país como medio de evitar la escarificación o inmediata pérdida del profesional si este se queda trabajando en el extranjero. Para que la medida tenga efecto en el convenio no se ejemplo debe penalizarse al becado con la devaluación inmediata del monto de la beca.
- No deberá por ningún concepto dispersarse la acción universitaria creando nuevas universidades. La política debe ser ampliar y dotar mejor a las actualmente existentes.

III. Administración

- Debe llevarse a cabo una reforma administrativa profunda que evite duplicaciones, establezca una racional distribución de funciones de los servicios, imponga medidas de austeridad en cuanto a gastos superfluos. Todo ello llevará a un mejor aprovechamiento de los recursos para las tareas sustantivas.
- El equipo de planificación educativa debe estar ubicado al más alto nivel para permitir al Ministro la toma de decisiones y orientación de la política educacional con un sentido integral teniendo en cuenta las necesidades educativas y las etapas del desarrollo económico y social.

- Si el desarrollo agrícola propuesto en la parte respectiva de este informe obtiene los resultados previstos, los efectos mutuos se harán sentir sobre esta rama de la enseñanza al tener sus egresados un porvenir prometedor en el campo de esta actividad económica. En este caso la oferta de técnicos y profesionales debe ser fuertemente incrementada para satisfacer la demanda. Al comenzar la segunda etapa debe haberse ampliado sustancialmente el número de egresados de las escuelas agrícolas.
- Debe estar en ejecución un amplio plan de ampliación de escuelas técnicas a nivel regional.
- La transformación de estructura y contenido debe estar realizada en esta etapa.
- Debe estar en funcionamiento.
- La Unidad de Recursos Humanos debe estar institucionalizada desde el comienzo de la primera etapa y en plena funcionamiento en esta segunda.
- Debe haberse cumplido.
- El cuerpo docente debe continuar mejorando en cantidad y calidad permanentemente.
- El requisito de que las empresas consultoras extranjeras incorporen técnicos paraguayos tiene que haber dado sus frutos bajo la forma de existencia de equipos técnicos en el sector público espases de realizar estudios y proyectos completos y de firmas consultoras paraguayas que operen con igual cometido en el sector privado.
- En plena marcha la formación de expertos en el exterior.
- Las dos universidades existentes con la política aconsejada deben estar mejor dotadas en todo sentido.

Primera etapa 1967 - 1973

Segunda etapa 1974 en adelante

I. Atención de la salud en las áreas de colonización

- La definición política del Poder Ejecutivo de ampliación de la frontera agrícola debe estar vertebraada con un plan de salud que atienda las necesidades de esas zonas en materia sanitaria en el más amplio sentido. Esto supone una asignación de recursos suficiente no sólo en términos financieros sino también humano, de material sanitario, transporte, etc. No debe perderse de vista que un objetivo económico de la importancia del empujido puede verse seriamente perjudicado por falta de asistencia médica y control de enfermedades. El plan de erradicación del paludismo es de la mayor importancia dado los porcentajes de casos potenciales existentes que aún en el Paraguay entre los países más afectados. La campaña de ocho años prevista por el Ministerio de Salud Pública debe ser llevada a cabo incesantemente.

- Esta política sanitaria debe durar tanto como los planes de colonización que se emprendan y especialmente la campaña de control del paludismo deberá realizarse en el plazo previsto de ocho años estando terminada en su todo la colonización al comenzar esta etapa.

II. Medicina preventiva

- En países en desarrollo en que los recursos escasos deben aplicarse con el mayor sentido de prioridad es recomendable encetar programas de medicina preventiva en función del mayor número de vidas que con ellas se salva. El atender un tumor es varias veces más costoso que el de vacunar miles de niños contra la viruela, o la poliomielitis.

- Durante muchos años deberán mantenerse campañas permanentes de tipo preventivo.

III. Mortalidad y morbilidad materno-infantil

- Las causas de mortalidad y morbilidad infantil están en muchos casos vinculadas a deficiencias en la educación sanitaria de las madres. Dada la difusión de la radio es conveniente utilizar ese medio para fines educativos aconsejando a las madres tomar algunas medidas higiénicas y sanitarias (hervir agua y prevenir las de los peligros de no hacerlo. Esto se hace muy necesario mientras se amplían los servicios de agua potable que son actualmente muy escasos. En centros urbanos debe complementarse con diarios, televisión, revistas, etc.

- Manteniendo de la difusión de campañas públicas de principios básicos de higiene y sanidad.

- Las campañas de vacunación deben llevarse a cabo en forma sistemática y permanente (viruela, poliomielitis, difteria, coqueluche, etc.).

- Manteniendo de servicios de vacunación permanente para reducir en un 75% los daños de otras enfermedades. La viruela debe haberse eliminado totalmente antes de 1974.

- Reducir la demografía de los niños menores de 5 años mediante medidas integrales complementadas con campañas de organismos internacionales que se ocupan de la infancia (UNICEF, OMS, etc.).

- Las campañas contra la desnutrición deberán prolongarse durante el tiempo necesario hasta su eliminación.

- Las causas de enfermedades y muerte sobrellevadas al embarazo, parto y puerperio así como los riesgos, para el niño son muy altas. Se debe mejorar la atención pre-natal induciendo a las madres a concurrir a los centros hospitalarios. La mejora del estado nutricional debe llevarse a cabo mediante complementos dietéticos.

- Las tasas actuales deberán reducirse en un 50% por lo menos para 1975 continuándose con planes permanentes de atención materno-infantil.

- Un complemento indispensable de la atención médica de control o curativa de la madre es la de brindarle una educación adecuada para su cuidado e higiene así como la del recién nacido. Debe incluir también advertencias sobre los riesgos de una atención del parto por personas no tituladas o incompetentes.

- Se deberá proveer la asistencia continua de centros educativos del tipo de los señalados y mantener un seguimiento de vigilancia sobre las actividades de personas no habilitadas para la atención de los partos. La atención por profesionales deberá llegar por lo menos al 80% de las parturientas hacia 1980 con una disminución de la tasa de mortalidad materno-infantil de la mitad de la actual.

Salud de los adultos

- Los adultos representan desde el punto de vista económico el recurso potencial más importante y como se demuestra en estudios del Ministerio de Salud Pública aquí en el que se ha invertido más y que produce más ingresos para la sociedad. Su atención médica es por consiguiente de la mayor importancia y debe abarcar tuberculosis, enfermedades respiratorias, del corazón y vasculares, paludismo, lepra, etc.

- La atención curativa del adulto exige una ampliación permanente de los servicios asistenciales que además de ser paralelo con el crecimiento de la población vaya recuperando el terreno perdido disminuyendo gradualmente los déficits de arrastre en la atención médica.

Requerimiento ambiental

- Debe llevarse a cabo con la mayor esbeleración posible los planes para dotación de pozos en las zonas rurales. En las ciudades con aplicación de métodos de purificación química.
- Los sistemas de disposición de excretas son deficientes en la mayor parte del país debiendo ampliarse la red urbana y llevarse a cabo planes de letrinas sanitarias en las zonas rurales.
- Otros campos deben cubrir:
 1. Control y eliminación de basuras.
 2. Eliminación de insectos y roedores propagadores de enfermedades.
 3. Control de mercados, de locales de expendio de comidas y bebidas, de vendedores ambulantes y de mercados.

- La importancia de los requerimientos financieros base que estos planes deben cubrir muchos años de realizaciones permanentes con intensificación del financiamiento interno y la utilización máxima de los créditos externos de organismos internacionales que prestan para estos propósitos.

- El saneamiento de las zonas de excretas con deficientes en la mayor parte del país debiendo ampliarse la red urbana y llevarse a cabo planes de letrinas sanitarias en las zonas rurales.

- Idem.

- El saneamiento de médicos y camas de hospital debe ser acompañado por una mejora de igual tipo en la distribución de equipos, material sanitario y personal auxiliar.
- Debe intensificarse la formación de nuevo personal y capacitación de los existentes en los campos de administración, manejo de personal, oficinas de compras, suministros y mantenimiento.

- La acción en estos campos debe ser permanente.

Medidas de reequipamiento

- Mejoras mediante un plan orgánico la mala distribución de los médicos entre la ciudad capital y las zonas rurales. A tal efecto deberán establecerse disposiciones rigurosas para que los médicos recién recibidos presten servicios obligatorios por uno o dos años en el interior del país.
- Planes de redistribución de camas por habitación entre capital e interior deberán llevarse a cabo en forma orgánica.
- El reequipamiento de médicos y camas de hospital debe ser acompañado por una mejora de igual tipo en la distribución de equipos, material sanitario y personal auxiliar.
- Debe intensificarse la formación de nuevo personal y capacitación de los existentes en los campos de administración, manejo de personal, oficinas de compras, suministros y mantenimiento.

- Plano funcionamiento del sistema de prestación de servicios de médicos en el interior del país.

- Se hace imprescindible ubicar al más alto nivel ministerial a la unidad de planificación dotándola de personal afectado exclusivamente a ese propósito que colabore estrechamente con el Ministerio para delinear la política sanitaria y preparar los planes de largo plazo así como los planes operativos anuales. Esta medida debe ser implementada en forma inmediata.

- Hasta fines de los años 70 debe haber una mejora sustancial.

- Los organismos e instituciones que operan en el campo de la salud deberán concentrarse a un análisis para su reorganización y para el establecimiento de un mecanismo de coordinación estrecha.
- Esta es una medida de implementación inmediata y deberá formar parte de la misma, el Ministerio y el Instituto de Previsión Social para un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Debe llevarse a cabo un plan integral para el mejoramiento de las estadísticas vitales y sanitarias. Este plan, aunque gradual, no debe pasar del año 1970.

- Idem.

- El comienzo de esta etapa deben estar en funcionamiento las medidas propuestas y muy mejorada la situación en lo que se refiere a distribución territorial de médicos, camas, equipo y personal auxiliar así como el incremento en cantidad.

- En operación.

- Cumplida etapa anterior.

- Cumplida etapa anterior.

- Cumplida etapa anterior.

- Cumplida etapa anterior.

- Cumplida etapa anterior.

- Cumplida etapa anterior.

CAPITULO XII

DIAGNOSTICO Y ESTRATEGIA DE LA ACCION DEL SECTOR PUBLICO

Introducción

En el capítulo en que se presenta la estrategia global para el desarrollo del Paraguay en los próximos 20 años y sus perspectivas futuras, quedó claramente destacada la responsabilidad clave que cabe al sector público dentro del juego de posibilidades para alcanzar los objetivos delineados y para el cumplimiento de las etapas en que esos objetivos se han enmarcado. Los otros capítulos explicitan y fundamentan la selección de dichos objetivos, que conforman un conjunto de intenciones ambiciosas fundadas en el legítimo propósito de definir una acción que asegure un rápido surgimiento del Paraguay a niveles de desarrollo intermedio en la comparación con otros países del área y del mundo.

El sector público ha tenido una participación reducida en el desenvolvimiento histórico de la economía paraguaya. Esa afirmación, que es válida para toda la historia del Paraguay, presenta apenas una tendencia de cambio en los años inmediatos pasados. Tal tendencia se ha reflejado más que en la acción misma del sector, en la preocupación y el esfuerzo del Gobierno por definir una acción coherente y sostenida hacia el desarrollo del país. El resultado de ese esfuerzo, ha sido la materialización de ciertos proyectos significativos para el montaje de la infraestructura básica y, entre otros, el trabajo de formulación del Plan Bienal 1965/1966 y los actuales esfuerzos por formular un nuevo Plan Bienal para los años 1967/1968.

Lamentablemente ni el esfuerzo económico y de operación de aquellas obras, ni la tarea de sistematización de decisiones pretendida con la formulación de los trabajos de planificación, fueron aprovechados en la magnitud de sus posibilidades. En el primer caso, por no haber estado integradas las obras con un esfuerzo de complementación que permitiera producir efectos más rápidos en las zonas incorporadas por las mismas, por ejemplo, inexistencia de obras y planes para complementar con caminos tributarios las importantes rutas troncales realizadas. En el segundo caso, porque los objetivos definidos por los trabajos de planificación no estuvieron suficientemente adecuados con la capacidad operativa del sector y porque, fundamentalmente, no fueron sustentados con una política financiera adecuada.

/Las consideraciones

Las consideraciones precedentes son de importancia porque, siendo la preocupación del Gobierno la de orientar el desarrollo, es necesario cada vez con más urgencia alentar cambios en los mecanismos de operación y superar las dificultades que hasta ahora se han presentado para materializar esos propósitos. En efecto, cualquiera sea la estrategia y los objetivos que integran los Planes para el futuro, es claro que, para su ejecución, el sector público deberá adecuar sus esquemas de organización, adquirir cohesión en la ejecución de sus distintas instituciones y administrar los programas y proyectos que se definan con el sustento de una política financiera consistente.

Debe señalarse que los obstáculos cuya superación se enfatiza en el párrafo anterior no son exclusivos del Paraguay, sino comunes a todos los países del área, y que se han puesto de manifiesto en todas las experiencias realizadas en materia de planificación cuando los respectivos sectores públicos empezaron a abordar responsabilidades distintas a las tradicionales.

En cada una de esas experiencias, al igual que en el Paraguay, el escollo manifiesto fue la vieja estructura de los servicios públicos tradicionales y los criterios de su administración.

El Gobierno estima, por otra parte, que la solución de estas dificultades en Paraguay es mucho más viable que en otros países, por tratarse precisamente de un sector público de dimensión aún reducida y por estar apenas en el inicio de la diversificación de sus actividades. La toma de decisiones antes del crecimiento y antes que la trama institucional sea más compleja, facilita sin duda la introducción de los cambios que el sistema requiere. Desde ese punto de vista el Paraguay está en oportunidad inmejorable de anticipar la solución de problemas, mucho más agudos, que afectan a otros países del área.

1. Participación del sector público en la actividad económica nacional^{1/}

La débil participación del sector público en la actividad económica nacional medida en 1965 por apenas un 13.6% como relación entre sus Egresos y el Producto Bruto Interno, tiene su explicación en dos tipos de razones:

^{1/} Se utilizó el agrupamiento institucional usual en la S.T.P. para identificar el sector público. Excluye Banco Central y Banco Nacional de Fomento (Ver cuadro A en el Anexo).

a) Razones de orden socio-económico, que han mantenido al país sin las presiones sociales que habitualmente determinan la expansión de los servicios públicos de otros países. Esa falta de presión social se explica por características especiales de la población paraguaya, acostumbrada a módulos de vida modestos y de sacrificio, creados probablemente por hábitos heredados de los períodos en que el país y sus familias sufrieron las consecuencias de guerras. Se explica además por la débil integración geográfica nacional, que ha concentrado aisladamente distintos núcleos poblacionales marginándolos de las posibilidades del juego recíproco del "efecto demostración" de costumbres, hábitos y formas de vida. Y se explica, finalmente, por la débil organización de grupos de presión dentro de la estructura social, tanto de tipo laboral como de los sectores productivos.

b) Razones de orden político-nacional, expresadas en el predominio de criterios que mantuvieron la acción del sector público en posición de respuesta a las necesidades del desarrollo espontáneo del país. Desde luego, existiendo obstáculos de orden económico nacional para que se diera ese desarrollo espontáneo, el sector público acompañó el bajo nivel de desarrollo manteniéndose por su parte dentro de un modesto desenvolvimiento. Además de esa razón, no se puede olvidar la circunstancia de que durante largos períodos los gobiernos debieron atender problemas graves de orden internacional y de conmociones internas, y que recién en la segunda mitad de la década de 1950 se estabilizó el sistema de orden y seguridad hoy prevaleciente. Fue precisamente al inicio de la década de 1960 que la acción pública empezó a encauzarse dentro de lineamientos más agresivos, a extender sus servicios y a pensar en términos de las necesidades del desarrollo nacional.

La tendencia creciente de participación del sector público en la economía nacional se muestra entre el año 1961 y 1965 ^{1/} con la elevación de la relación Egresos Públicos/FBI del 12% al 13.6%. Como se aprecia el incremento es bajo. ^{2/}

Las cifras consideradas en las mencionadas relaciones incluyen: a) Los gastos de Consumo del Sector Público Gubernamental, que comprende el Gobierno Central, los Entes Descentralizados y los Municipios; b) Los gastos de inversión real del mismo Sector Público Gubernamental; c) Los gastos de inversión real del Sector Público Empresarial; y d) Los egresos de fondos

^{1/} Ver cuadro B en el Anexo

^{2/} Debe tenerse en cuenta, además, que la serie estadística (Cuadro XII-1) incluye en 1965 egresos en préstamos al sector privado que no se consideraron en los años anteriores.

hacia el Sector Privado o Externo por concepto de Transferencias Corrientes y de capital, préstamos y otros desembolsos financieros (excluida la amortización de deudas).

Incluyendo la amortización de deudas, las relaciones de los egresos del sector público en 1965 con respecto al PBI fueron las siguientes:

1. Consumo del Sector Público Gubernamental	8.6%
2. Inversión Real (Sect. Púb. Gubernamental y Empresarial)	<u>2.7%</u>
1er. sub-total (Gasto Público)	11.3%
3. Egresos de recursos financieros hacia el sector privado y externo (Sec. Púb. Gubernamental y Empresarial)	<u>2.3%</u>
2do. sub-total (Egresos sector público sin amortizaciones)	13.6%
4. Amortización de deudas (Sec. Púb. Gob. y Emp.)	<u>1.4%</u>
Total general (Egresos totales)	<u>15.0%</u>

Además de que el nivel de participación en la actividad económica es bajo para un país que está abordando el esfuerzo para lograr un desarrollo económico acelerado, la estructura de los egresos y su tendencia en el periodo inmediato anterior no ha sido la más conveniente a esos propósitos. En efecto, de 1961 a 1965 el gasto total muestra una tendencia creciente sostenida de los gastos de consumo y una baja de los gastos de inversión real que persiste desde 1961 hasta 1964 y que muestra una recuperación en 1965 pero sin alcanzar aún el nivel relativo de 1961. Recién en las cifras de los presupuestos del presente año (1966) se muestra un fuerte incremento de los gastos de inversión real, evidentemente influenciados por el marco de referencia del Plan Bienal 1965/66, pero se debe asumir que la ejecución real de esas cifras tendrá un abatimiento por obstáculos de tipo operativo y financiero. Sin embargo, una ejecución del 70% de las cifras de los Presupuestos significaría un incremento sensible y la superación por primera vez en el período del nivel relativo de inversión real del año 1961.

Con respecto a la inversión real también debe señalarse que su relación con la inversión total de la economía es reducida. Apenas un 18% en el año 1965, cuando la inversión pública en países en etapas del desarrollo similar a la del Paraguay muestra coeficientes mucho más altos, como se aprecia en el Cuadro C del Anexo.

/2. Implicancias de

2. Implicancias de la estrategia de desarrollo en los niveles de participación del sector público.

Los lineamientos definidos de la acción para el desarrollo acelerado y sostenido en el largo plazo, suponen una mayor participación del sector público en la actividad económica general, lo que es consecuencia principalmente del papel estratégico que el sector deberá cumplir para lograr el desarrollo del sector agropecuario, la promoción de las exportaciones que derivarán del crecimiento de dicho sector y la realización de obras de infraestructura básica para el desarrollo agro-industrial y la integración geográfica del país.

Ese papel estratégico supone la definición de compromisos de acción en materia de realización de obras, prestación de servicios y en la administración de políticas de fomento específicas. Supone asimismo determinar los requerimientos financieros que tales compromisos implican para el sector y definir los mecanismos que se utilizarán para la captación de esos recursos financieros, contemplando en este último caso que dichos mecanismos sean consistentes con los objetivos del desarrollo de la actividad económica general y particularmente del sector privado vinculado a las actividades productivas.

A pesar de que los niveles de gastos públicos se definirán mediante la cuantificación de las implicancias de la acción concreta de cada sector de actividad y que dicha cuantificación será materia de la formulación del Plan de Desarrollo de Largo Plazo que se concrete a partir de los lineamientos de estrategia que el Gobierno defina después del análisis y discusión de este documento, se enmarcan aquí las estimaciones de los niveles de egresos e ingresos del sector público por cada una de las etapas de la estrategia definida.

Para el período 1966/1973 el nivel del gasto público con respecto a la cifra proyectada del producto bruto interno se estima que debe alcanzar una relación de 16% y el de los egresos (excluidos los de amortización de deudas) una relación del 20%.

A su vez, para el período 1973/1980 se asume la continuación del incremento del nivel de los egresos públicos, estimándose para el final de la etapa una relación del 20% para el gasto, y del 25% para los egresos (excluida la amortización de deudas).

/La determinación

La determinación de estas relaciones es el resultado de un planteo de maximización de la participación de los gastos y egresos públicos en la actividad económica - en vista del volumen de compromisos totales previstos como objetivo de la estrategia -, y de compatibilidad con la capacidad financiera determinada en forma relativamente ambiciosa pero realista.

El incremento del gasto público es complementado en ambas etapas con el cambio de la estructura de los gastos y egresos. En el cuadro D del Anexo se aprecia que mientras en 1965 el Consumo representó el 76% del total del Gasto y por consecuencia la Inversión Real sólo un 24%, para 1973 se asume que esa estructura debe variar a relaciones de 55% y 45%, respectivamente. Para 1980 se sigue asumiendo cambio en la composición, variando esas relaciones al 52% y 48%.

Lo anterior significa que del incremento propuesto para el gasto público, la mayor parte se volcará a la realización de obras y al equipamiento de los servicios públicos y una parte sensiblemente menor al aumento de los gastos de operación de los servicios. Aproximadamente, los incrementos previstos para esas dos categorías de gastos, son los siguientes:

	<u>Acumulativo anual sobre 1965</u>	
	<u>1973</u>	<u>1980</u>
Consumo	6.4%	8.1%
Inversión Real	19.5%	16.1%

No obstante que, como se señaló, la proyección asume una alta prioridad a la Inversión, debe destacarse que el crecimiento de los gastos de consumo se proyectó ligeramente superior a la tasa de crecimiento de toda la economía y por tanto al final de cada periodo los gastos de consumo por habitante mostrarán un aumento. Esta tendencia se ha proyectado de tal modo teniendo en cuenta que gran parte de los Programas y Proyectos estratégicos predefinidos y principalmente los vinculados al sector agropecuario (colonización, extensión, etc.) y los de infraestructura vial requieren siempre una importante complementación de gastos de operación en forma concomitante o en los años subsiguientes a su ejecución.

Con respecto a la inversión pública real el nivel previsto para 1973 y para 1980 representarán, respectivamente el 32% y el 37% de la Inversión Nacional lo que significa un importante crecimiento relativo con respecto

/a 1965.

a 1965: (Véase cuadro E del Anexo).

Finalmente deben explicarse los criterios que han orientado la proyección del volumen de egresos para Transferencias, Préstamos y otros usos financieros excluidas las amortizaciones de deudas. Como se aprecia en el cuadro F de la página 12, el monto de las Transferencias Corrientes y el de las Transferencias de Capital y Otros Desembolsos Financieros (incluye préstamos, compra de inmuebles, etc.) asume mayor importancia total con respecto a los Egresos Totales del Sector (16% en 1965 y 18% en 1973 y 1980).

Hasta 1973 el mayor incremento de estos egresos está previsto para las Transferencias de Capital y Préstamos contemplando las exigencias que derivarán de los Programas de Desarrollo Agrícola. Debe tenerse presente que como el Banco Nacional de Fomento no está considerado como integrante del Sector Público en las estadísticas de la Secretaría Técnica de Planificación, en este rubro de Egresos están incluidas las Transferencias de Capital que el Gobierno Central ha dado y deberá seguir asignando a dicha Institución para la ampliación del marco de sus actividades, dado el importante papel que el crédito orientado jugará en el sustento de los objetivos de crecimiento de la producción agropecuaria. Es precisamente el incremento de esas Transferencias el que está globalmente estimado al proyectarse el crecimiento progresivo de estos egresos hasta 1973.

Por otro lado, en lo que respecta a las Transferencias Corrientes la proyección asume un crecimiento de tendencia para la primera mitad de la etapa 1967/1973 y un incremento más acelerado en la segunda mitad (1970 en adelante). La mayor parte de estos egresos la constituyen los pagos por jubilaciones, pensiones y en general todos los beneficios de los sistemas de seguridad social. En la primera parte de la estrategia definida, la prioridad en el desenvolvimiento de los sectores sociales es relativamente menor que la acción en los sectores económicos. Sin embargo, a medida que el proceso de desarrollo vaya revertiendo al país los resultados positivos del crecimiento, se asume que deberá empezar a operarse la expansión de los servicios sociales principalmente en el ámbito educacional y en el área social-sanitaria cuyo sostén principal sería un moderno Sistema de Seguridad Social Nacional. Como se verá más adelante, se estima que este sistema de seguridad social nacional

/empezaría a

empezaría a rendir sus frutos desde 1970 razón por la cual desde ese año se programa un incremento más acelerado de los egresos por **Transferencias Corrientes** y desde luego, para la etapa 1974/1980 se prevee la continuidad de ese crecimiento.

En el cuadro F del Anexo se incluye la proyección de las Cuentas Consolidadas del Sector Público, en las que aparecen cuantificadas las relaciones explicadas a lo largo de la presentación de este punto.

Las cuentas de 1967 y 1968 que resultan de las cifras previstas por los trabajos del Plan Bienal 1967/68 (actualmente en fase final de elaboración por la Secretaría Técnica de Planificación) no están aún elaboradas pero sus cifras de gastos exceden la programación asumida para alcanzar los niveles explicados en 1973 por este trabajo. (Ver Anexo al Cuadro F)

A partir del marco de referencia de las cifras del Cuadro F, corresponde explicar los requisitos de financiamiento que se estimaron en esta estrategia y los mecanismos que se concibieron para alcanzarlos.

3. Requisitos y estrategia financiera.

Para sustentar las metas de acción programadas para el sector público se plantean caminos complementarios de política de financiamiento: a) Incremento de los ingresos corrientes y definición de una política de endeudamiento para sustentar el crecimiento proyectado de los niveles de gastos y egresos públicos; b) Racionalización de la utilización global de los ahorros consolidados de todo el sector público; y c) Puesta en práctica de formas sui-géneris de captación de ahorros del sector privado para coparticipar en el financiamiento de Programas o Proyectos de Inversión en infraestructura de servicios sociales o directamente vinculados a ciertos grupos de interés o comunidades beneficiados directamente en su ejecución.

3.1 Incremento de los ingresos corrientes

Componen los ingresos corrientes del sector: a) Los ingresos tributarios del Gobierno Central y de los Municipios; b) Los ingresos no tributarios del Gobierno Central y de los Entes descentralizados; y c) Las utilidades netas de las empresas públicas (Sector Público Empresarial).

Con estos recursos, más los ingresos de capital provenientes de la venta de activos, del reembolso de préstamos concedidos, y de donaciones, el sector atiende sus compromisos de gastos, de egresos por transferencias, de préstamos

/y desembolsos

y desembolsos financieros y los pagos de amortización de la deuda pública.

Dado que los ingresos de capital son un elemento relativamente rígido dentro de las actividades normales del Sector Público, los ingresos corrientes constituyen el factor limitante de las posibilidades de expansión del gasto, pues, además de su participación directa en el financiamiento del mismo, condicionan la capacidad de endeudamiento del sector.

Siendo deseable y habiéndose programado la expansión del gasto público para las distintas etapas definidas, la estrategia concibe implementar políticas de crecimiento de los ingresos corrientes.

Sin embargo, como lo demuestra el Cuadro G del Anexo y se explica en el programa de endeudamiento, la estrategia hasta 1980 asume un crecimiento menos acelerado de los ingresos corrientes que el de los gastos y egresos ya analizados. Eso permitirá que la expansión de la acción pública no presione en forma tan fuerte sobre los márgenes disponibles de ingresos del sector privado y dará a éste más flexibilidad para la aplicación de sus propios ahorros a las actividades promovidas por los Programas y Proyectos del sector público en el área de los sectores productivos. El incremento de los márgenes de endeudamiento, por su parte, se asume sean financiados por una utilización mayor del crédito externo para cuyo acceso el país no tendrá dificultades dado que el crecimiento hacia afuera programado para su economía descarta el riesgo de que surjan limitaciones por el lado de la balanza de pagos. La negociación de esos créditos en términos no gravosos diluiría el efecto de la carga de sus servicios a períodos en que la economía y el proceso de desarrollo estará en condiciones de soportarlos sin afectar la gestión pública.

Por otra parte, en la proyección de los ingresos se ha contemplado el hecho de que cualquier programa de reforma sustantiva o administrativa de tipo fiscal insume un lapso relativamente largo en su estudio y en la adopción de decisiones por los órganos del Gobierno. Considerando que este documento de estrategia deberá cumplir un proceso de discusión político-gubernamental, se asume que los estudios de reformas aquí propuestos se lleven a cabo durante 1967 y que las decisiones se adopten durante 1968 para su plena vigencia en 1969. Si bien este lapso previsto no necesariamente debe cubrirse en todos los casos (la proyección incluso asume algunos efectos del

/cambio desde

cambio desde 1968) en general las cifras expresan el incremento de los ingresos desde 1969 y de ahí en adelante su incremento sistemático hasta 1973 en la primera etapa y hasta 1980 en la segunda.

A. Incremento de los ingresos tributarios

Cambios en el sistema vigente. Al igual que el gasto público, los ingresos tributarios representan en la actualidad una cifra sumamente baja dentro de la actividad económica general. La presión tributaria (relación entre los ingresos tributarios y el nivel del producto bruto interno) como indicador de esa baja participación está ubicada entre las más bajas de América Latina. ^{1/} El país debe disponerse a poner en marcha un Plan de Desarrollo Nacional agresivo y para ello sustentar las acciones básicas del mismo con una coparticipación nacional canalizando recursos al sector público a través de un sistema tributario adecuado, justo e inteligente para los objetivos del desarrollo programado.

Varios estudios se han llevado a cabo en Paraguay con respecto a su Sistema Tributario y varias recomendaciones se han hecho para su cambio.

Un primer punto de coincidencia con varias conclusiones anteriormente expresadas se refiere a que del estudio de las bases del sistema tributario vigente y de sus resultados en términos de recaudaciones, surge que el mismo padece de un alto índice de evasión. El grado de evasión fiscal de un país, depende generalmente del predominio de una actitud de inconducta ciudadana, anuente al perjuicio fiscal, generada en la ausencia de objetivos nacionales y en el descreimiento respecto de la acción pública positiva; y de la inexistencia de una administración eficiente del sistema tributario.

Ambas razones están conjugadas en el caso del Paraguay. El primer factor se verá positivamente mejorado a partir del momento en que los objetivos de un Plan de Desarrollo expresen claramente los beneficios difundidos para toda la ciudadanía del crecimiento económico y el desenvolvimiento social. El segundo factor, las deficiencias del sistema de administración tributaria, debe motivar un estudio urgente de reorganización y una corrección a partir de 1968, por lo menos.

En lo que refiere a los cambios sustantivos al sistema vigente, la

^{1/} 9.9%. Ver Cuadro C.

/estrategia considera

estrategia considera variantes al sistema de impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, sobre las rentas, sobre las importaciones y exportaciones, y sobre las ventas.

Impuesto sobre las rentas

Se estima que este impuesto deberá consolidarse en una legislación única que alcance todas las fuentes de renta e incluya un impuesto personal global complementario para alcanzar a gravar no sólo la totalidad de las rentas sino la acumulación personal en un mismo perceptor. El régimen debería establecer, asimismo, un régimen de tributación especial a las super-rentas empresariales.

Un primer paso de la estrategia para la reforma de este impuesto, para que tenga efectos en el incremento programado de los ingresos tributarios, considera que en 1967 se reorganice profundamente su administración actual y se sienten las bases para establecer un padrón de tributación. De esta forma en 1968 se alcanzaría una mejora en las recaudaciones y en 1969 se podría utilizar el padrón tributario para sustentar el nuevo régimen cuyo estudio y aprobación debería quedar definido en 1968. El lapso previsto para este estudio y los trabajos de organización, permitirán al país y a todos sus sectores una discusión amplia y positiva de la necesidad de abordar con seriedad la recaudación de este tipo de impuesto, y superar así los inconvenientes que obstaron a la aprobación del proyecto elaborado en 1965.

En el Cuadro H se intenta una estimación del volumen que el país debería aspirar a recaudar por concepto de este impuesto en el lapso de siete años que restan para 1973. Se estima que por lo menos debe intentarse alcanzar una relación de 2% con respecto al PBI en lugar del 1.4% registrado en 1965. El objetivo no puede sino considerarse como mínimo dentro de lo que significan las posibilidades de este tipo de imposición. En el cuadro referido las cifras incluyen el volumen de recaudación actual por concepto de contribuciones de los sueldos de los empleados públicos, dado que si bien están formalmente referidas al sistema jubilatorio su recaudación se vuelca a las rentas generales del Gobierno y en los hechos constituyen un impuesto al sueldo o salario.

/Impuestos sobre

Impuestos sobre patrimonio y propiedades

a) Impuesto sobre la propiedad inmueble. Este tipo de impuesto deberá jugar un papel significativo en el nuevo régimen tributario. En tanto el gran esfuerzo del desarrollo nacional se va a volcar en la infraestructura agro-industrial y de integración del territorio y a los programas de desarrollo agropecuario, la incidencia del esfuerzo sobre el valor intrínseco de las propiedades y el valor adicional generado por su mayor productividad potencial en el caso de la propiedad rural -, deberá parcialmente ser revertido por sus propietarios, para la continuidad del esfuerzo por la consolidación del desarrollo.

Se considera que un primer paso urgente es estudiar mejoras en la administración del régimen actual de modo de lograr un mejor redimiento de su recaudación a partir de 1968.

Otro paso urgente es dar primera prioridad al Programa de Catastro Nacional, con miras a lograr el montaje de un buen sistema tributario definitivo sobre la propiedad a mediano plazo.

Finalmente se estima que con vigencia desde 1969, para que durante 1967 y 1968 maduren los efectos positivos de los Programas de Desarrollo Agropecuario y de realización de obras de infraestructura actuales, se introduzcan cambios en el régimen actual en los que se establezca: a) El incremento de la tasa al 2% en lugar de la tasa actual, valor que estaría aún en nivel bajo dentro de la comparación con sistemas de otros países; b) Ajuste anual de las tasaciones oficiales por un sistema automático que se regulará por un índice de valor de la propiedad inmueble de acuerdo a las zonas; c) El establecimiento de una tasa impositiva que castigue la baja productividad de la tierra en explotación pecuaria bajo amparo de programas de fomento. Este impuesto se percibiría de los propietarios que mantuvieren una baja relación entre su stock ganadero y el área en explotación y de acuerdo a pautas de relación pre fijadas según las condiciones de cada zona del país.

Para que los cambios propuestos puedan tener vigencia y administrarse desde 1969, se sugiere la creación en 1967 de un Registro Nacional de Propietarios cuya estructuración se organizará en 1968 mediante la declaración y presentación de títulos por los interesados, por zonas y dentro de

/determinados plazos

determinados plazos, y con un régimen de sanciones que afecte a quienes no realicen el registro de su documentación. Este Registro puede acelerar los trabajos definitivos del Catastro Nacional.

El nuevo régimen cuyos lineamientos se indicaron reconocería para el caso de los predios rurales una exención de hasta el 70% del monto del impuesto cuando el propietario acredite haber realizado inversiones en su propiedad que signifiquen mejoras permanentes. La relación entre el monto de las inversiones y los descuentos progresivos del impuesto deberá estar claramente establecida en la base legal del impuesto.

La modificación propuesta para este tipo de impuesto, mantendría el régimen de adicionales por valorización derivada de obras de infraestructura, régimen que debería ser estudiado conjuntamente con la reforma del tributo principal de modo que resulte en un reintegro elevado de las sumas invertidas en las obras.

En el cuadro H-2 se formula una estimación tentativa del rendimiento del impuesto y sus modificaciones para el periodo 1967/1973.

b) Impuesto sobre las Herencias, Legados y Donaciones

Este impuesto tiene muy baja participación en el total de ingresos tributarios. La modificación de tasas del año 1965 ha resultado en una baja sensible de la recaudación. La naturaleza de este impuesto determina que necesariamente su aporte sea mucho mayor. Dentro de las estimaciones de crecimiento de los ingresos tributarios se asume lo siguiente: a) Nueva modificación de las tasas del impuesto para que por lo menos se alcance la duplicación de sus recaudaciones; b) Establecimiento de normas legales que eviten la evasión; y c) Mejorar la administración de sus recaudaciones.

En el cuadro H-3 se detalla la estimación tentativa del crecimiento de las recaudaciones de este impuesto.

Impuestos sobre las importaciones

La política de importaciones tendrá enorme influencia sobre las recaudaciones de este grupo de impuestos. Asimismo el régimen de tributación debe establecerse con el doble propósito fiscal y de respaldo de dicha política.

En la estrategia prevista para su cambio, se ha estimado que la imposición media a la importación de bienes de consumo debe alcanzar por lo menos un 150% y la de bienes de capital e intermedios no pasaría de un 10%.

/Esta pauta

Esta pauta de tributación, comparada con la tributación media de 1965 - para todo tipo de bien - (41%) y teniendo presente el cambio de la estructura de los bienes importados que asume la estrategia de comercio exterior, permitiría mantener el aporte fiscalista significativo que hasta ahora ha tenido este impuesto.

Otro aspecto significativo relacionado con este impuesto y su recaudación son las medidas que deberán adoptarse para reducir la evasión mediante el comercio no controlado y mejorar la administración del impuesto para eliminar la evasión derivada de declaraciones de valor inferiores a la importación real.

Finalmente, será necesario realizar un estudio detallado del actual régimen de exenciones, que en volumen total equivale a recaudaciones no percibidas estimados en alrededor del 10% del total de ingresos tributarios. (Estimación referida al año 1963).

En el cuadro H-4 se presenta la estimación tentativa de las recaudaciones de este impuesto previstas hasta el año 1973, asumiendo los cambios indicados, y desde luego, las proyecciones de comercio exterior presentadas en el capítulo X. La estimación considera en forma global todos los impuestos y gravámenes que afectan las importaciones.

Con respecto a los derechos y gravámenes actuales sobre las exportaciones, la política de fomento de éstos hace recomendable que se elimine el recargo cambiario vigente como elemento de tributación. En la proyección del Cuadro H-7 se ha considerado solamente la vigencia de los "derechos de importación". En el punto relacionado con la política financiera se propone la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo y se explica en qué forma las recaudaciones de los actuales recargos a las exportaciones serían fuente de dicho Fondo.

Impuesto a las ventas

Este grupo de impuestos, en el análisis y determinación de la estrategia, incluye - separadamente - el impuesto actual a la venta de productos nacionales y el impuesto a la venta e industrialización del ganado y cueros. El grueso del llamado impuesto a las ventas de productos, que se refiere a productos de origen importado, ha quedado ya considerado en el grupo de impuestos a las importaciones.

/a) Impuestos a

a) Impuestos a las ventas de productos

Se estima que después de un estudio a realizarse en 1967 y sancionarse en 1968, debería quedar establecido un régimen con vigencia desde 1969 por el cual: a) El actual impuesto a las ventas de productos importados quedara incorporado al régimen de Impuesto a las Importaciones; b) El impuesto actual a las ventas de productos nacionales se sustituya por un Impuesto a las Ventas de Bienes y Servicios Prescindibles en todas sus etapas de comercialización. Este impuesto, que tiene sentido fiscalista y de restricción del consumo prescindible e indirectamente del importado, es de relativa fácil administración si se auxilia su control mediante el sistema de numeración de los comprobantes de venta y se combina su recaudación a sorteos periódicos por cuyo incentivo los interesados aseguran la percepción del impuesto al exigir la boleta de compra. En la proyección que figura en el Cuadro H-5 se consideró una tasa de tributación del 2% que en la primera etapa se aplicaría desde 1969 a 1973,

b) Impuesto a las ventas de ganado y cueros

En el cuadro H-6 sólo se formula la proyección tentativa de acuerdo a las estimaciones del sector agropecuario sobre comercialización del ganado para consumo e industria. Un impuesto similar a este debería establecerse para las ventas resultantes de la explotación forestal.

c) Impuesto a las ventas de ganado y cueros

En el cuadro H-6 sólo se formula la proyección tentativa de acuerdo a las estimaciones del sector agropecuario sobre comercialización del ganado para consumo e industria.

Resumen de cambios para el nuevo sistema tributario

Las modificaciones propuestas se estiman resultarán en un incremento de la tasa de presión tributaria hasta llegar al 13.5% del Producto Bruto Interno en 1973. El Cuadro H-7 acumula las estimaciones totales comparativamente con el año 1965 y 1966.

Las modificaciones de la primera etapa deberán continuar siendo objeto de estudio durante la praxis del periodo, con el objeto de que al iniciarse la etapa 1974/1980 se pueda dar una estructura definitiva al Sistema Tributario estableciendo un "sistema integral" con sentido redistributivo y perfectamente elástico a las variables del crecimiento económico del país,

/de tal

de tal modo que el financiamiento público tenga flujos crecientes a medida que se desarrolle el país y sus responsabilidades que se hagan más amplias y complejas.

B. Incremento de los ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios se generan principalmente en la actividad de los Entes Descentralizados y especialmente en los organismos vinculados a la previsión social (Instituto de Previsión Social y Cajas de Jubilaciones Bancaria y del Ferrocarril).

En materia de ingresos no tributarios del Gobierno Central el núcleo principal es el generado en las tasas por servicios de correo y por servicios portuarios. Estos últimos han tenido significación en el período histórico pero desde la reciente creación de la Administración Nacional de Navegación y Puertos dichas recaudaciones pasaron a este Ente.

Con respecto al volumen de ingresos no tributarios, excluyendo los de las Entidades de seguridad social, la mejora en sus recaudaciones deberá generarse en la tendencia de crecimiento del sistema en general y en las posibilidades de desarrollar algún programa de eficiencia de gestión de los Entes Descentralizados con lo cual se mejoren sus márgenes de ahorro disponible para inversiones.

Por su parte, los ingresos del sistema de seguridad social, están en función de la expansión de los servicios de seguridad y particularmente del cumplimiento de los compromisos legales por las empresas tributarias. Esto último, en el caso de la situación actual de la administración del Instituto de Previsión Social es el factor más importante entre la brecha de sus ingresos reales y las posibilidades potenciales de recaudación, dado que innumerables empresas medianas y pequeñas incumplen los compromisos del sistema.

Con respecto al régimen de seguridad social del Paraguay, en la actualidad está atendido por tres Instituciones principales: Instituto de Previsión Social, Caja de Jubilaciones Bancarias y Caja de Jubilaciones Ferroviaria y cubren con sus servicios a los empleados y obreros de la industria y el comercio, a los empleados de empresas bancarias y a los empleados del Ferrocarril "A. López". De seguirse la tendencia manifiesta con esta diversificación de sistemas de seguridad, a medida que el desarrollo paraguayo vaya creando

/núcleos de

núcleos de actividad de significación, seguirán surgiendo nuevas Instituciones para atender y asistir a sus respectivos núcleos de afiliados. Antes que ello suceda, como ha acontecido en otros países, se considera de gran conveniencia que Paraguay aborde la organización de un sistema de seguridad único para todas las actividades. Bajo dicho sistema se administrarían los sistemas de asistencia médico-social, los de seguros de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales y los regímenes de jubilaciones y pensiones. El proyecto de organización de dicho sistema único debería ser objeto de un estudio cuidadoso de modo que contemple la administración de la asistencia médico-social mínima adecuada para toda la población servida, asegure los riesgos de trabajo de acuerdo al tipo y nivel de actividad y regule el sistema jubilatorio y de pensiones de acuerdo a los niveles salariales de cada grupo laboral. Asimismo el proyecto debería contemplar las bases de integración de las actuales Instituciones existentes, sin perjuicio para los intereses de los grupos actualmente vinculados a ellas y la complementación de funciones con el Ministerio de Salud Pública.

Las ventajas, desde el punto de vista del servicio de seguridad social, la distribución de los riesgos y la economicidad de la administración, y desde el punto de vista de la concentración de recursos, son fundamentales. El Paraguay a poco de andar su sistema estaría a la vanguardia de América Latina en la materia.

El régimen, con la concentración de recursos financieros que promovería para la constitución de sus fondos de reservas técnicas, podría ser la base del financiamiento de numerosos tipos de programas de desarrollo de la infraestructura social, no sólo en el campo específico de la salud y la asistencia sino también en el área de la vivienda y de la educación.

A pesar de que en el ámbito de los sistemas de seguridad siempre hay un alto margen de evasión, máxime en las primeras etapas de implantación, el sistema de aportes se puede establecer en base a mecanismos diferentes de recaudación. En algunos casos, por ejemplo, de actividades de difícil recaudación como el de los asalariados de las actividades agropecuarias, es habitual que se regulan por sueldos fijos pre-establecidos para el tipo de actividad de que se trate.

Dentro de la estrategia de acción del sector público, además de lo que

/significaría el

significaría el sistema como elevador de los ingresos no tributarios, la posibilidad de organizar un Sistema Nacional de Seguridad Social único para todos los grupos de actividad económica productiva y de servicios, se considera de primera prioridad.

La reforma del sistema tributario integral y el funcionamiento de este Sistema, serían los pilares que sostendrían la redistribución del ingreso a medida que el desarrollo nacional se procese a lo largo de los años.

El estudio de factibilidad para organizar el sistema de seguridad sugerido podría extenderse hasta fines de 1968, organizarse en 1969 y desde 1970 en adelante entrar en ejecución.

Fuera del proyecto referido, para la estrategia financiera se ha estimado el crecimiento de los ingresos no tributarios siguiendo la tendencia del crecimiento económico general hasta 1970 y desde 1970 en adelante se asumió un crecimiento más acelerado derivado de la eventual implantación del Sistema Nacional de Seguridad Social. El cuadro F del Anexo muestra los valores estimados para este tipo de ingresos.

C. La política en materia de utilidades de empresas estatales

Los cuadros del Anexo Estadístico de este documento (XII-1, XII-2 y XII-3) muestran los resultados históricos de la actividad de las empresas estatales.

Desde el punto de vista de los ingresos totales del Sector Público Consolidado interesan las Empresas por el resultado neto de sus actividades, y por las alternativas del uso de sus ahorros: sea en ampliación de sus plantas de producción o sus instalaciones de servicios, sea en aporte al Sector Público Gubernamental para el financiamiento de los compromisos estatales del Sector.

Desde el punto de vista de la acción del Sector Público, interesan las Empresas por el nivel de sus actividades y el peso e importancia de las mismas dentro del respectivo campo de producción de bienes o servicios.

Si bien las estadísticas con que cuenta la Secretaría Técnica de Planificación muestran en los años 1962 a 1965 resultados positivos en las cuentas de explotación, el hecho de que los gastos por mantenimiento y reposición de equipos estén computados como gasto de capital anula, en algunos casos, esa ganancia registrada. Es el caso, por ejemplo, de la cuenta

/Ferrocarril Central

Ferrocarril Central "Carlos A. López".

Desconociéndose los planes de producción y de ampliación de servicios y/o de plantas de las Empresas y no estando aún enmarcadas las prioridades definidas, salvo los casos de ANDE (Administración Nacional de Electricidad), ANTELCO (Administración Nacional de Teléfonos y Comunicaciones) y CORPOSANA (Corporación de Obras Sanitarias Nacionales), resulta dificultoso diseñar una estrategia para el Sector Público Empresarial. Sin embargo, sería conveniente abordar la tarea de definir una política empresarial del sector público, definir para cada actividad normas técnicas de productividad y eficiencia, predeterminedar su política de precios y de ganancias o pérdidas y a través de dicha política lograr maximizar la participación de las Empresas en el ámbito del sector público. Desde el punto de vista institucional existe en función casi nominal una Dirección General de Empresas Públicas. El sentido de la existencia de una organización de este tipo se concilia con los propósitos de definir una política empresarial del sector público. La unidad existente debería ser efectivamente organizada y atribuida de facultades legales que le permitieran cumplir dichos cometidos.

La maximización de la eficiencia del Sector Público Empresarial, traducida en la generación de auténticos márgenes de ganancias, permitiría contar con un auxilio efectivo al financiamiento global del Sector Público Total y eventualmente considerar la posibilidad de minorar el ritmo de crecimiento de la presión tributaria, para liberar más recursos al sector privado para su política de inversiones directas.

En el Cuadro F del Anexo se han estimado valores de resultados netos para el Sector Público Empresarial. La proyección es de tendencia, salvo en los últimos años en que se asume un mejoramiento de la eficiencia de la actividad de las Empresas, además de los rendimientos de la puesta en marcha de los programas de expansión de servicios de algunas de ellas (ANDE, ANTELCO, y CORPOSANA).

3.2 La política de endeudamiento

Las tendencias supuestas de crecimiento de los gastos públicos y de los ingresos corrientes para el período 1967/1973 suponen un nivel de endeudamiento creciente del Sector.

Para el período 1974/1980, los objetivos previstos en la estrategia y la

/importancia de

importancia de varios de los proyectos cuya realización se ubica entre esos años, implica también que el financiamiento por la vía del crédito y especialmente del crédito externo tendrá alta significación.

Si bien la utilización del crédito externo será imprescindible, también el país debe cumplir internamente un esfuerzo de importancia para movilizar sus ahorros internos hacia los objetivos que señalen los planes. En este sentido la política de la administración financiera gubernamental y la del sistema bancario debería concretarse en una estrategia sistemática que no se limite a la vigilancia de los problemas coyunturales.

Los lineamientos de la política de endeudamiento que suponen las proyecciones presentadas en el Cuadro F de la página 12 asumen el siguiente proceso:

1ro. Durante 1967 y 1968 un incremento del nivel del endeudamiento como resultado del crecimiento de los gastos públicos y de tratarse del lapso en que se estarán estudiando las reformas al sistema tributario y las mejoras de su administración. Ese incremento se sustentaría principalmente con el crédito externo aprovechando las líneas de crédito ya concedidas y en vías de concreción, pues no se puede considerar que en ese breve período se logren dinamizar recursos internos en la cuantía necesaria que requiere el endeudamiento público.

2do. Desde 1969 a 1973 la participación relativa del crédito en el financiamiento se reduce. Esa reducción corresponde a la entrada en vigencia del nuevo sistema tributario. Por su parte, la estructura del crédito prevé una mayor participación del interno, llegando hasta casi una relación de igualdad de cifras con el endeudamiento externo. Es el período (1969/1973) previsto para que los grupos dinámicos de la economía demuestren el esfuerzo interno del país para acelerar su desarrollo y coparticipen con el esfuerzo del sector público en la realización de los Proyectos de Infraestructura Básica y de Fomento de la Producción. Aquí se iniciará el Plan Financiero para sustento del Plan Nacional de Desarrollo dando al sector público acceso sistemático al crédito bancario y apoyo para la colocación de los valores de crédito de largo plazo para el financiamiento de las inversiones.

Con respecto al crédito bancario, será necesario cambiar el sistema oscilante, utilización que ha caracterizado el período histórico 1961-1965,

/para asegurarle

para asegurarle al sector público una programada y creciente participación en las disponibilidades de crédito generadas por el crecimiento económico y por la consecuente mayor disponibilidad de medios de pago del sistema monetario.

En el período 1963/1965 el crédito de las instituciones oficiales ocupó el 12.6% (1963), el 8.4% (1964), y el 10% (1965) de la disponibilidad total de medios circulantes y en cuanto a los niveles netos de endeudamiento acusó tremendas oscilaciones: En 1961, 1963 y 1964 tuvo una utilización neta de 920 millones de ¢ y en 1962 y 1965 una amortización neta de 785 millones. El incremento de crédito en 4 años, incluye los créditos de largo y corto plazo, fue de 135 millones o sea un promedio de 33.7 millones por año.

En las proyecciones de endeudamiento interno anual, se ha considerado una participación creciente del sector público en el nivel de crédito que va de 9.4% al 10.9% de la disponibilidad de medios de pago de cada año. Si bien han asumido un nivel de participación creciente que no excede en mucho las relaciones históricas del período anotado y de años anteriores, consideran básicamente la eliminación de la irregularidad en el flujo del nivel de crédito.

Por su parte, los márgenes del endeudamiento que en la proyección pudieran exceder de las posibilidades anuales de crédito bancario sin riesgos de afectar la estabilidad, deberían encaminarse por la vía de la colocación de valores públicos. Estos valores se emitirían exclusivamente para el financiamiento de los Programas de Inversión expresados en los respectivos Presupuestos de Capital o se volcarían en el Fondo Nacional de Desarrollo, cuya creación está prevista en el Plan Bienal en elaboración (1967/1968) y cuyos recursos iniciales serían dos partidas presupuestarias de ¢ 500 millones para cada uno de dichos años.

Siempre considerando las proyecciones del período 1966/1973 debe señalarse que la utilización del crédito se concilió con sus efectos en servicios de amortización, asumiéndose pautas moderadas para que el esquema tenga flexibilidad en el proceso de su ejecución. Se consideraron condiciones medias para los créditos externos de 15 años de plazo y 3 años de gracia y para el crédito interno 10 años de plazo y sin período de gracia.

3ro. Para el período 1974/1980, segunda etapa de la estrategia de

/desarrollo, sin

desarrollo, sin haberse cuantificado las proyecciones, se asume que la política de endeudamiento volverá a incrementarse y principalmente reorientarse al crédito externo. Los fundamentos de la política de endeudamiento para esta etapa serían los siguientes: a) El país estará en plena ejecución de un Plan de Desarrollo que ya comenzó a revertir efectos en los niveles de producción y le ha consolidado sus relaciones financieras con el exterior; b) Internamente operan ya todos los mecanismos necesarios para la máxima captación y aplicación de los ahorros internos; c) La dimensión de la economía, a pesar de eso, no permite una disponibilidad de ahorros suficiente como para impulsar y financiar los grandes proyectos identificados para esta etapa; d) En el conjunto de objetivos de este período existen muchos que además de su prioridad nacional, tienen alta prioridad regional y por tanto pueden ser objeto de tratamiento preferente por los organismos regionales de crédito.

4to. Finalmente, para el 3er. tramo de la estrategia (1980 en adelante), se considera la reducción paulatina de los niveles de endeudamiento anual, y nuevamente el crecimiento de la participación relativa del crédito interno, que deberá operarse en forma paulatina y paralela al crecimiento económico de la etapa que acusará índices significativos.

3.3 Política de utilización integral de los ahorros consolidados del sector público

Además de una mayor captación de ahorro nacional por la vía del crédito, el sector público debe agotar las posibilidades de organizarse internamente, adquirir coherencia en su acción total expresada en los Planes de Desarrollo y consecuentemente tener mecanismos internos que permitan orientar los ahorros del propio sector hacia los propósitos prioritarios del Plan.

No es un problema exclusivo del país el hecho de que la dispersión institucional y principalmente las autonomías decididas por razones técnicas relacionadas con la prestación de servicios específicos, constituyan enclaves financieros que determinan que mientras el Gobierno Central u otra Institución necesitan utilizar la vía del crédito privado o externo para financiar proyectos fundamentales, otras Instituciones están aplicando sus disponibilidades para financiar objetivos no prioritarios.

A propósito del análisis hecho para considerar el objetivo de

/maximizar los

maximizar los ingresos corrientes del sector, se señaló en el caso de las empresas - que era fundamental definir su política de producción, de precios y de ganancias o pérdidas dentro del marco de los objetivos principales del sector. Lo mismo corresponde para todo el nivel institucional autónomo, semi-autónomo o autárquico.

Debe establecerse una política de utilización de los ahorros generados a nivel de cada Institución y Empresa e institucionalizarse mecanismos que definan las prioridades de las inversiones a nivel de todo el Sector Público. Un paso hacia tal propósito lo constituyen los trabajos de planificación. El fortalecimiento del sistema orgánico de planificación es fundamental para concretar ese paso. Otro paso urgente es realizar un estudio modificativo de los regímenes de autonomías, estableciendo un régimen único en donde la autonomía de gestión técnica se concilie con la obligación de coordinar la acción de cada organismo a los propósitos generales del Gobierno y del interés nacional.

Concretamente referido el problema a la faz financiera, deberán fijarse normas entre el Gobierno, los Entes y las Empresas que regulen las transferencias intrasectoriales, la utilización de las reservas y la posibilidad de inter-colocarse valores de crédito para el financiamiento temporal o de mediano plazo de cada uno de los organismos.

Un aporte efectivo y concreto para la estrategia de mediano plazo sobre este problema, será la concreción del establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Social. La administración centralizada y única de este sistema permitirá una coordinación más fácil con respecto a las alternativas para la inversión de las reservas técnicas del mismo. Como ya se señaló antes, prácticamente el total de las inversiones en un área social podrían sustentarse en un régimen así organizado y se considera que su puesta en práctica podría alcanzarse en 1969 o 1970.

3.4 Puesta en práctica de modalidades sui-generis de captación de ahorros privados para el financiamiento de Programas y/o Proyectos Específicos

a) Financiamiento de Programas y/o Proyectos directamente vinculados al interés de grupos o comunidades

Se trata de desarrollar programas con financiamiento mixto (público-privado), mediante la promoción y captación de ahorros de los sectores

/directamente interesados

directamente interesados en la realización del Proyecto. Esta no es una alternativa para facilitar la colocación de valores públicos sino una forma de minorar el grado de participación del sector en el financiamiento de esos proyectos.

De acuerdo a experiencias realizadas en otros países, esta vía podría ensayarse en los siguientes casos:

i) Planes de Vivienda a través del sistema de ahorro y préstamo por parte de los interesados, generalmente complementado con crédito externo. Este sistema no siempre puede ser aplicado a los estratos sociales de ingresos menores, pero sí es efectivo para los sectores de ingresos medios.

ii) Construcciones educacionales y sanitarias. (hospitales, policlínicos y servicios de agua y alcantarillado), mediante el financiamiento complementario de las comunidades beneficiadas.

iii) Programas que utilicen la colaboración de la comunidad en especie o trabajo directo. Este tipo de programa se puede desarrollar en formas diversas para la construcción de escuelas, policlínicas, caminos vecinales, etc

Es interesante la posibilidad de motivar a los colaboradores de trabajo directo mediante su compensación con bonos de ahorro que posteriormente pudiera aplicarse al financiamiento de sus respectivas viviendas mínimas familiares. Este sería un mecanismo combinado con el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo.

iv) Construcción de caminos vecinales y puentes menores, mediante aportes de los propietarios beneficiados. Esta alternativa se puede desarrollar asegurando la ejecución inmediata de la construcción cuando la Comisión de Vecinos deposite el 20 o el 25% de valor de la obra de un Banco. Se trataría de la realización de caminos previamente incorporados al diseño general de la red de caminos vecinales.

b) Financiamiento de Proyectos de Carreteras de Apertura

Una alternativa para el financiamiento de este tipo de proyecto es la adopción del mecanismo de expropiación y venta ulterior de los terrenos laterales a la vía proyectada hasta una cierta distancia de la misma. La valorización de los mismos se vuelca en esta alternativa al financiamiento de la obra.

4. Implicancias de la estrategia de desarrollo global y de la acción y financiamiento del sector público en la política financiera nacional

4.1 Políticas de crédito y monetarias

La responsabilidad de administrar la política monetaria y de crédito de un país que aborda dinámicamente sus esfuerzos para un desarrollo acelerado, con posibilidades de una coyuntura externa favorable en términos comerciales y de balanza de pagos y con la perspectiva del acceso de capitales del exterior vía crédito e inversión, implica el doble riesgo de constituirse en un obstáculo para ese desarrollo por la vía de una mala orientación y canalización de los recursos monetarios, y por otra parte en transformarse en factor coadyuvante de un proceso de inestabilidad si no se controlan debidamente las fuentes del flujo monetario y de su expansión.

En el caso del Paraguay, deben agotarse los esfuerzos por definir una política monetaria y de créditos y deben instrumentarse esas políticas con mecanismos de buena administración para la misma.

1° La estrategia de desarrollo reclama para todo el período la orientación de flujos financieros hacia los sectores productivos, en una primera época con prioridad al sector agropecuario y después en forma creciente al sector industrial. Asimismo, como ya se indicó, un respaldo sistemático y programado a los requerimientos de crédito del sector público para el cumplimiento de sus programas. Ello supone la necesidad de: a) Cambiar la estructura de disponibilidad de medios de pago actual en beneficio del Banco Nacional de Fomento y en detrimento del sistema bancario comercial, en tanto que este último concentra sus actividades en el crédito de corto plazo comercial y principalmente vinculado al comercio de importaciones. Actualmente y desde 1963, el Banco Nacional de Fomento participa en alrededor de un 6% de la disponibilidad del circulante total en la economía; b) Crear mecanismos que incentiven al sector bancario privado a la apertura de líneas de crédito de sustentación de la explotación anual de agricultores y productores, y particularmente de aquellos que amparados por políticas de fomento planificadas estuvieren utilizando créditos de largo plazo del Banco Nacional de Fomento para sus instalaciones y equipamiento; c) Establecer un "Fondo de Créditos de Sustentación de las actividades productivas" que administraría el Banco Nacional de Fomento y se integraría con un cierto porcentaje de las

/carteras de

carteras de crédito de los bancos comerciales, 10% por ejemplo que les reeditaría un cierto interés fijo.

2° La estrategia de desarrollo reclama una política de restricción de importaciones para sustento del desarrollo industrial. El incremento de la producción agro-industrial es importante per se para cualquier país en vías de desarrollo, pero más aún en el caso de Paraguay que por el camino de la industrialización de sus productos primarios facilitará su colocación en el exterior, al reducir la incidencia de los altos costos de transporte que en productos no elaborados excluyan al país de la competencia en muchos casos. Ello significa que, adicionalmente a las barreras de la política tributaria, el Banco Central deberá hacer más severas sus restricciones administrativas en materia de depósitos previos (montos y términos más extensos para importaciones no deseables) y que deberá establecer reglas que limiten la expansión de los créditos para importación.

Desde el punto de vista instrumental, la política monetaria deberá estar sustentada con adecuados mecanismos para su planificación. Es imprescindible la elaboración de Presupuestos Monetarios que permitan ir regulando y controlando la administración monetaria del año.

4° En lo que refiere a la política cuantitativa para el período cuya estrategia se ha definido, se considera que la misma debe acompañar sin restricciones las perspectivas del crecimiento económico que las realizaciones anuales irán concretando. Frente a una tasa proyectada de crecimiento de la economía de 5.8 hasta 1973, se asume que una política de expansión monetaria del 10% no entrañaría riesgos de inestabilidad sí, al mismo tiempo, se canaliza adecuadamente mediante la aplicación de las políticas cualitativas esbozadas. (El Cuadro I establece la proyección de la expansión monetaria y su distribución tentativa).

4.2 El Fondo Nacional de Desarrollo

Como se ha indicado antes, en los años de 1967 y 1968 el Plan Bienal en elaboración contempla la necesidad de crear un Fondo Nacional de Desarrollo, para sustentar con recursos nacionales la contrapartida de los créditos externos que respaldan y respaldarán programas y proyectos actuales y futuros de la estrategia planeada.

Además de esos recursos iniciales, se considera importante hacer

/participar en

participar en su integración a otros sectores de la actividad económica y en tal sentido se concibe que por la vía legal se podría instituir su creación sobre la base de las siguientes fuentes de recursos:

- a) Aportes anuales del Presupuesto del Gobierno Central;
- b) El producido del actual recargo a las exportaciones, establecido sobre bases diferenciales por tipo de producto exportado;
- c) Un porcentaje de las reservas técnicas de las Compañías de Seguros Nacionales y Extranjeras que operan en el país, con respecto al volumen de negocios dentro de él;
- d) El monto de la capitalización obligatoria de las utilidades de empresas bancarias comerciales, equivalente a un cinco por ciento adicional al margen de capitalización establecido por la legislación actual.
- e) La adquisición de certificados de participación por particulares o empresas.

Con excepción del Gobierno Central por sus aportes, las restantes organizaciones recibirían certificados de participación contra el Fondo, que reeditarán un interés fijo asegurado. En el caso de los exportadores, este régimen significa la eliminación de los recargos cambiarios como imposición tributaria, dado que por el importe del recargo recibirán un valor financiero equivalente.

El Fondo Nacional de Desarrollo sería administrado por el Banco Nacional de Fomento y se aplicaría al respaldo de la ejecución de los Programas y Proyectos previstos en los Planes de Desarrollo que hubiere aprobado el Gobierno del Paraguay.

4.3 Participación clave del Banco Nacional de Fomento

En varias partes del capítulo se ha hecho referencia a la participación del Banco Nacional de Fomento en el sustento de la estrategia global de desarrollo.

Resumiendo los aspectos más significativos, la estrategia financiera de la economía y del sector público supone la ampliación del volumen total de sus operaciones basada en:

- a) Incremento sistemático de los aportes anuales de capital que el Gobierno Central presupuesta para ampliación de su capital.

b) Mayor

en el Plan Bienal en elaboración para 1967 y 1968 para los gastos de inversión, que muestra claramente que el sentido del gasto es adecuado a la estrategia salvo en lo que se refiere a la baja participación de los Proyectos del Sector Agropecuario y la ausencia de esfuerzo en el campo de los Recursos Naturales.

Necesidad de reformas institucionales

También el resumen de este capítulo enumera y ubica en el tiempo la necesidad y oportunidad de abordar reformas sustantivas a la organización del sector público.

A lo largo del texto se fueron puntualizando las razones que justifican esos cambios. Su estudio e implementación debe ser objeto de primerísima preocupación por parte de los responsables de la ejecución de los objetivos planeados.

ANEXO ESTADISTICO

Sector Público

Cuenta Consolidada del Sector Público
(En millones de ₡ corrientes)

AII-1

	1961			1962			1963		
	Cte SPG	Capital		Cte SPG	Capital		Cte SPG	Capital	
		SPG	SPE		SPG	SPE		SPG	SPE
I Ingresos corrientes netos SPG	4 236	-	4 236	5 128	-	5 128	5 248	-	5 248
II Resultado neto actividad empresarial	-	-88	-88	-	277	277	-	287	287
III Ingresos corrientes totales	4 236	-88	4 148	5 128	277	5 405	5 248	287	5 535
IV Egresos:									
1. Gastos	3 130	1 824	4 954	3 760	1 622	5 382	4 632	1 191	6 800
1.1 De operación	2 821	-	2 821	3 380	-	3 380	4 075	-	4 075
1.2 Inversión real	-	731	731	-	801	801	-	871	1 234
2. Transferencias	309	188	497	380	225	605	557	109	666
2.1 Al sector privado	288	188	476	359	225	584	524	109	633
2.2 Al sector externo	21	-	21	21	-	21	33	-	33
3. Prestamos	-	-	-	-	-	-	-	35	35
3.1 Al sector privado	-	-	-	-	-	-	-	35	35
4. Otros desembolsos financieros	-	173	173	-	112	112	-	17	17
4.1 Adquisición de inmuebles al sector privado	-	6	6	-	9	9	-	17	17
4.2 Adquisición de valores del sector externo (BID)	-	167	167	-	103	103	-	-	-
5. Amortizaciones deudas	-	732	732	-	484	307	-	159	494
5.1 Interna	-	610	610	-	348	263	-	24	375
5.2 Externa	-	122	122	-	136	124	-	135	119
V Saldo (III-IV)	1 106	-1 824	-718	1 368	-1 622	-254	616	-1 191	-1 145
VI Financiamiento	-1 106	1 824	718	-1 368	1 622	254	-616	1 191	1 145
VII Ingresos de capital	-	73	73	-	56	56	-	157	158
VIII Endeudamiento	-	732	732	-	285	408	-	523	427
1. Crédito interno	-	661	661	-	-218	280	-	236	415
2. Crédito externo	-	71	548	619	503	128	-	317	82
IX Variación de reservas	-	-1	-1	-	-1	-1	-	-63	-63
X Movimientos netos de capital entre SPG y SPE	-	-86	-86	-	86	-	-	-72	-
XI Saldo en cuenta corriente del SPG (V)	-	1 106	1 106	-	1 368	254	-	616	1 145

Referencias: S.P.G. Sector Público (Gob. Central) + Minc. + S.P.E. Sector Público Empresarial (Empresas Públicas).

Cuadro XII-1 CUENTA CONSOLIDADA DEL

	1964			1965			1966			
	Cte SPG	Capital		Cte SPG	Capital		Cte SPG	Capital		
		SPG	SPE		SPG	SPE		SPG	SPE	
I <u>Ingresos corrientes netos SPG</u>	5 590	-	-	5 590	7 129	-	7 129	7 289	-	7 289
II <u>Resultado neto actividad empresarial</u>	-	-	350	350	-	-	404	404	-	601
III <u>Ingresos corrientes totales</u>	5 590	-	350	5 940	7 129	-	7 533	7 289	-	7 890
IV <u>Egresos:</u>	4 965	1 377	776	7 118	5 428	1 799	8 394	5 842	2 719	10 641
1. <u>Gastos</u>	4 401	957	302	5 660	4 785	940	6 290	5 030	1 707	8 313
1.1 De operación	4 401	-	-	4 401	4 785	-	4 785	5 030	-	5 030
1.2 Inversión real	-	957	302	1 259	-	940	565	1 505	1 707	3 283
2. <u>Transferencias</u>	564	178	-	742	643	164	2 809	811	191	1 012
2.1 Al sector privado	537	178	-	715	611	164	2 777	776	191	977
2.2 Al sector externo	27	-	-	27	32	-	32	35	-	35
3. <u>Prestamos</u>	-	20	-	20	-	389	5 394	-	309	309
3.1 Al sector privado	-	20	-	20	-	389	5 394	-	309	309
3.2 Otros desembolsos financieros	-	21	-	21	-	87	96	-	10	10
4. <u>Otros desembolsos financieros</u>	-	12	-	12	-	32	41	-	10	10
4.1 Adquisición de inmuebles al sector privado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.2 Adquisición de valores del sector externo (BID)	-	9	-	9	-	55	55	-	-	-
5. <u>Amortización deudas</u>	-	201	474	675	-	219	805	-	502	997
5.1 Interna	-	59	365	424	-	79	459	-	354	614
5.2 Externa	-	142	109	251	-	140	346	-	148	383
V <u>Saldo (III-IV)</u>	625	-1 377	-426	-1 178	1 701	-1 792	-861	1 448	-2 719	-2 751
VI <u>Financiamiento</u>	-625	1 377	426	1 178	-1 701	1 792	763	-1 448	2 719	2 751
VII <u>Ingresos de capital</u>	-	72	2	75	-	410	1	-	436	465
VIII <u>Endeudamiento</u>	-	835	332	1 167	-	-30	643	613	-	2 447
1. Crédito interno	-	484	235	719	-	-289	374	-	636	908
2. Crédito externo	-	351	97	448	-	259	269	-	495	1 539
XI <u>Variación de reservas</u>	-	-64	-	-64	-	-83	-80	-	-82	-161
X <u>Movimientos netos de capital entre SPG y SPE</u>	-	-91	91	-	-	-199	199	-	-214	-
XI <u>Saldo en cte. del SPG (V)</u>	-	625	-	-	-	1 701	-	-	1 448	-

Referencias: S.P.G. Sector Público Gubernamental (Gov. Central + S.P.E. Sector Público Empresarial (empresas Públicas) + Mnio.).

- b) Mayor participación en el uso del medio circulante como resultado de cambios en la política monetaria y de crédito del Banco Central;
 - c) Administración del Fondo Nacional de Desarrollo explicado en el punto 4.2 precedente;
 - d) Administración del "Fondo de Créditos de Sustentación a las actividades productivas" que se explicó en el punto 4.1.-
5. Compromisos de acción del sector. Ejecución de obras, nivel de prestación de servicios, políticas de fomento y orientación de sus gastos a dichos compromisos.

En los capítulos correspondientes a la estrategia de cada uno de los sectores de actividad se han expresado y detallado los diferentes programas y proyectos que corresponderá ejecutar en cada una de las etapas identificadas.

En el resumen de la estrategia de este capítulo se presentan identificados los principales campos de acción en los que prioritariamente tendrá responsabilidad el sector público en cada uno de los períodos.

De ese resumen surge que en la etapa 1967/1973 la primera prioridad está en las acciones vinculadas a la actividad agropecuaria y a las de infraestructura básica, en especial transporte y energía. En la etapa 1973/1980 el acento permanece en la infraestructura básica de integración geográfica nacional, en los programas agro-industriales y en inicio de un desarrollo creciente de los programas del área social. Finalmente en la tercera etapa, desde 1980 en adelante, la prioridad del esfuerzo nacional estará en la integración definitiva del territorio con la incorporación del Chaco y la apertura de integración del país hacia rutas continentales y de salida al resto del mundo.

Esas prioridades han de manifestarse en la orientación sectorial y funcional del gasto público y de tal forma, se elabora en este punto una proyección tentativa de los niveles y estructura del gasto en cada punto clave de la estrategia: 1966, año base con una estructura ya definida en los Presupuestos vigentes; 1973, año de tránsito entre la primera y segunda etapa y año 1980, señalado como punto de partida para el desenvolvimiento definitivo del país.

En los cuadros siguientes (J-1 y J-2) se analizan esas estructuras comparativamente, y además se incorpora un resumen de la estructura prevista

/en el

Quadro XII-3

CUENTA CONSOLIDADA DEL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL

(En millones de \$, corrientes)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
I - <u>Ganancias o pérdidas</u>	<u>-97</u>	<u>266</u>	<u>270</u>	<u>346</u>	<u>376</u>	<u>599</u>
II - <u>Transf. corrientes netas con el SPG.</u>	<u>9</u>	<u>11</u>	<u>17</u>	<u>4</u>	<u>28</u>	<u>2</u>
2.1 <u>Transf. recibidas del S.P.G.</u>	<u>10</u>	<u>12</u>	<u>18</u>	<u>5</u>	<u>29</u>	<u>8</u>
2.2 <u>Transf. al S.P.G.</u>	<u>-1</u>	<u>-1</u>	<u>-1</u>	<u>-1</u>	<u>-1</u>	<u>-6</u>
III - <u>Resultado neto (I + II)</u>	<u>-88</u>	<u>277</u>	<u>287</u>	<u>350</u>	<u>404</u>	<u>601</u>
IV - <u>Egresos de capital</u>	<u>1 112</u>	<u>771</u>	<u>857</u>	<u>776</u>	<u>1 167</u>	<u>2 031</u>
1. <u>Inversión real</u>	<u>688</u>	<u>384</u>	<u>363</u>	<u>302</u>	<u>565</u>	<u>1 570</u>
2. <u>Transferencias de capital</u>						
2.1 <u>Al sector privado</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>2</u>	<u>10</u>
3. <u>Préstamos</u>						
3.1 <u>Al sector privado</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>5</u>	<u>-</u>
4. <u>Otros desembolsos financieros</u>						
4.1 <u>Con el sector privado</u>						
4.1.1. <u>Adquisición de inmuebles</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>9</u>	<u>-</u>
5. <u>Amortización de deudas</u>	<u>424</u>	<u>387</u>	<u>494</u>	<u>474</u>	<u>586</u>	<u>495</u>
5.1 <u>Deuda interna</u>	<u>218</u>	<u>263</u>	<u>375</u>	<u>365</u>	<u>380</u>	<u>260</u>
5.2 <u>Deuda externa</u>	<u>206</u>	<u>124</u>	<u>119</u>	<u>109</u>	<u>206</u>	<u>235</u>
V - <u>Saldo (III - IV)</u>	<u>-1 200</u>	<u>-494</u>	<u>-570</u>	<u>-426</u>	<u>-763</u>	<u>-1 480</u>
VI - <u>Financiamiento</u>	<u>1 200</u>	<u>494</u>	<u>570</u>	<u>426</u>	<u>763</u>	<u>1 480</u>
VII - <u>Ingresos de capital</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>1</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>29</u>
1. <u>Venta de activos</u>						
1.1 <u>Al sector privado</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>1</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>-</u>
2. <u>Otros</u>						
2.1 <u>Del sector externo</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>29</u>
VIII - <u>Endeudamiento</u>	<u>1 114</u>	<u>408</u>	<u>497</u>	<u>332</u>	<u>643</u>	<u>1 316</u>
1. <u>Crédito interno</u>	<u>566</u>	<u>280</u>	<u>415</u>	<u>235</u>	<u>374</u>	<u>272</u>
2. <u>Crédito externo</u>	<u>548</u>	<u>128</u>	<u>82</u>	<u>97</u>	<u>269</u>	<u>1 044</u>
IX - <u>Variación de reservas</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-80</u>	<u>-79</u>
X - <u>Movimientos de capital entre SPG y SPE</u>	<u>86</u>	<u>86</u>	<u>72</u>	<u>91</u>	<u>199</u>	<u>214</u>
1. <u>Transferencias</u>						
1.1 <u>Del SPG al SPE</u>	<u>86</u>	<u>86</u>	<u>72</u>	<u>91</u>	<u>199</u>	<u>154</u>
2. <u>Préstamos y/o amortización (netos)</u>						
2.1 <u>Del SPG al SPE</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>60</u>
XI - <u>Transferencias internas del SPE</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>

Referencias:

S.P.G. Sector Público Gubernamental.
S.P.E. Sector Público Empresarial.

Cuadro XII-4
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(1961/1966 - A precios corrientes)

	1961	%	1962	%	1963	%	1964	%	1965	%	1966	%
GOBIERNO CENTRAL												
INGRESOS CORRIENTES												
A - INGRESOS TRIBUTARIOS												
I. A las Rentas	3 488	100	4 167	100	4 157	100	4 348	100	5 788	100	5 799	100
1. Utilidad negocios	3 347	96	3 972	95	3 797	91	4 054	92	5 454	94	5 464	94
	<u>100</u>		<u>100</u>		<u>100</u>		<u>100</u>		<u>100</u>		<u>100</u>	
2. Personal	390	12	524	13	575	15	656	16	725	13	746	14
3. Contribución salarios funcionarios públicos	307		462		432				473		483	
II. Patrimonio y propiedad	83	6	62	5	143	6	228	6	220	6	263	2
1. s/Capital de Soc. Anónimas	196		206		222		265		292		371	
2. Inmobiliario	176		182		132		217		10		25	
2.1 Urbano	86		96		104		121		143		156	
2.2 Rural	90		86		88		96		125		172	
3. s/Herencias, legados y donaciones	20		24		30		48		21		18	
III. Al Comercio Exterior	1 933	58	2 320	58	2 002	52	2 167	54	2 927	55	2 861	52
1. s/Importaciones	1 589	47	1 947	49	1 670	44	1 895	47	2 672	49	2 555	47
	<u>679</u>		<u>833</u>		<u>752</u>		<u>834</u>		<u>1 065</u>		<u>1 096</u>	
1.1 Derechos de Aduana	435		549		405		558		928		870	
1.2 Adicionales	156		187		199		183		244		233	
1.3 Cambiario	156		187		314		320		435		416	
1.4 Derechos consulares	319		378		314		320		435		416	
1.5 A las ventas de productos importados	29	11	33	9	41	8	43	7	48	6	46	5
2. s/Exportaciones	29		33		41		43		48		46	
2.1 Derechos de Aduana	315		340		291		229		277		260	
2.2 Adicionales	483		473		538		464		556		551	
2.3 Cambiarios	159	14	174	12	179	14	175	11	191	10	195	10
IV. Al Consumo	170		181		180		179		198		200	
1. De cigarrillos y similares	194		118		179		110		167		156	
2. De combustibles	25	3	151	4	143	4	155	4	325	6	370	7
3. De alcohol y bebidas	27		28		26		31		36		34	
4. De carne y cueros (faena p/consumo)	68		123		117		124		289		336	
V. A las Ventas	238	7	277	7	289	8	321	8	527	10	598	10
1. Ventas de bienes de Prod. Nacional	238		277		289		321		527		598	
2. Venta de ganado y cueros	12		21		28		26		25		27	
VI. A las Transacciones y Actos Jurídicos	141	4	195	5	360	9	294	7	334	6	395	6
1. Papel sellado y timbres	35		49		44		49		198		191	
II. Tasas	35		72		135		135		198		191	
III. Otros	71		83		181		91		83		71	
B - INGRESOS NO TRIBUTARIOS												
II. Patentes, regalías y concesiones												

Cuadro XII-5

PROYECTOS DE INVERSION REAL SECTOR PUBLICO (PLAN BIENAL 67/68)

(en mill. de \$)

Funciones y sectores	1967		1968	
	Mill. de \$	Porcentaje	Mill. de \$	Porcentaje
I. Desarrollo de los recursos humanos	516.0	10	645.0	12
1. <u>Educación</u>	100.0	2	176.0	3
a. Programas de construcciones escolares - Gob. Central	36.0		113.0	
b. Remodelación y equipamiento de Facultades - Univers. Nac.	23.0		51.0	
c. Otras inversiones - Univ. Nac.	2.0		2.0	
d. Construcción Centros Regionales de Educación - REPD	23.0		-	
e. Rehabilitación Escuelas Agropecuarias	16.0		10.0	
2. <u>Sanidad</u>	21.0		16.0	
a. Construcción y equipamiento Centros de Salud	21.0		16.0	
3. <u>Trabajo, Previsión y Asistencia Social</u>	258.0	5	251.0	5
a. Inversiones - Caja Jubilaciones Bancarios	2.0		2.0	
b. Inversiones Inst. Prev. Social	28.0		28.0	
c. Construcción hospital IPS	221.0		221.0	
4. <u>Vivienda</u>	138.0	3	202.0	4
a. Construcción de vivienda	138.0		202.0	
II. Desarrollo de los recursos naturales				
III. Desarrollo de la infraestructura basica	4 115.0	80	3 908.0	
1. <u>Transporte</u>	2 954.0	46	1 942.0	
a. Construcción y mejoramiento rutas	1 075.0		862.0	
b. Construcción aeropuerto internacional	74.0		229.0	
c. Estudio de rutas	95.0		125.0	
d. Adquisición de maquinarias y equipos	113.0		113.0	
e. Construcción ruta Concepción - Pedro J. Caballero	24.0		24.0	
f. Construcciones de puentes y caminos (Juntas Vieles)	22.0		23.0	
g. Construcción edificio aeropuerto Asunción (ANAC)	3.0		4.0	
h. Adquisición equipos - Empresas Aereas	55.0		61.0	
i. Adquisición de aviones (L.A.T.N.)	17.0		-	
j. Construcciones y mejoras portuarias (A.N.N.P.)	210.0		204.0	
k. Estudios de navegabilidad y obras portuarias	64.0		82.0	
l. Inversiones ferroviarias (F.C.C.A.L.)	60.0		60.0	
m. Adquisición de buques	416.0		-	
n. Otras inversiones F.M.E.	36.0		37.0	
o. Inversiones en transporte urbano	2.0		2.0	
p. Construcción dique seco	88.0		88.0	
q. Adquisición buque carga construcción naval	-		110.0	
2. <u>Comunicaciones</u>	91.0	2	103.0	2
a. Inversiones en telecomunicaciones (ANTELCO)	70.0		70.0	
b. Montaje central N°2 (ANTELCO)	21.0		33.0	
3. <u>Energía</u>	1 492.0	29	1 555.0	28
a. Construcción hidroeléctrica Acaray	1 441.0		1 441.0	
b. Mejoramiento y extensión red Asunción	35.0		35.0	
c. Electricidad interior del país	16.0		79.0	
4. <u>Sanitaria</u>	119.0	2	284.0	5
a. Ampliación servicio agua ASUNCION	26.0		-	
b. Abastecimiento agua de ciudades del Interior	40.0		76.0	
c. Alcantarillado Sanitario ASUNCION	-		79.0	
d. Desagues pluviales ASUNCION	-		79.0	
e. Otras inversiones servicios agua	53.0		50.0	
5. <u>Urbana</u>	59.0	1	24.0	
a. Inversiones en Pto. Pte. STROESSNER	4.0		4.0	
b. Coloniz. y urbanización en Pto. STROESSNER	55.0		20.0	
IV. Desarrollo de la producción	235.0	5	633.0	11
1. <u>Producción en general</u>	36.0	1	54.0	1
a. Estudios de pre-inversión	36.0		54.0	
2. <u>Agrícola</u>	147.0	3	349.0	6
a. Programa fomento por productos	1.0		1.0	
b. Programas consolidación colonias	126.0		315.0	
c. Inversiones de extensión agrícola	20.0		20.0	
d. Construcción silos y frigoríficos	-		13.0	
3. <u>Industria y Comercio</u>	52.0	1	230.0	
a. Inversión empresa producción cemento (ampliación plantas y otras)	6.0		164.0	
b. Inversiones de equipos de producción alcoholes	1.0		1.0	
c. Inversión en equipo produc. (GOPACAR)	12.0		12.0	
d. Adq. equipos del Serv. Abast. Carne	1.0		1.0	
e. Construcciones y equipos ITN	32.0		52.0	
V. Servicios generales	271.0	5	391.0	7
<u>Inversiones varias en Serv. Generales</u>	271.0		391.0	
Total	5 130.0	100	5 557.0	

Capítulo XII
DETALLE DEL ENDEUDAMIENTO INTERNO
(Gobierno Central solamente)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966 a/
I. <u>Crédito interno</u>	<u>569</u>	<u>-393</u>	<u>301</u>	<u>611</u>	<u>-296</u>	<u>553</u>
1. Largo plazo (Bancario y Bonos)	481	-	330	402	399	
2. Corto plazo (Variación de Saldos)	<u>88</u>	<u>-393</u>	<u>-29</u>	<u>209</u>	<u>-695</u>	
2.1 Bancario	125	103	467	-51	-795	
2.2 Deuda flotante	-37	-496	-496	260	100	
II. <u>Amortización</u>	<u>480</u>	<u>24</u>	<u>22</u>	<u>59</u>	<u>72</u>	<u>340</u>
1. Crédito largo plazo	480	24	22	59	72	
III. <u>Endeudamiento neto (I-II)</u>	<u>89</u>	<u>-417</u>	<u>279</u>	<u>552</u>	<u>-368</u>	<u>213</u>

a/ Cifras presupuestadas.

Capítulo XII

Cuadro A

ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO

Sector público gubernamental		Sector público empresarial	
Gobierno Central	Entidades	Municipios	Empresas
<p><u>Poder Legislativo</u></p> <p>-Cámara de Representantes</p> <p><u>Poder Ejecutivo</u></p> <p>-Presidencia de la República</p> <p>Ministerios:</p> <p>-Del Interior</p> <p>-De Relaciones Exteriores</p> <p>-De Educación y Culto</p> <p>-De Industria y Comercio</p> <p>-De Agricultura y Ganadería</p> <p>-De Defensa Nacional</p> <p>-De Obras Públicas y Comun.</p> <p>-De Salud Pública y B. Social</p> <p>-De Justicia y Trabajo</p> <p>-De Hacienda</p> <p>-Ministro sin Cartera</p> <p><u>Poder Judicial</u></p> <p>-Corte Suprema Justicia</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crédito Agrícola de Habitación 2. Instituto de Bienestar Rural 3. Serv. Técnico Intermed. de Cooperac. Agrícola 4. Programa Desarrollo Educación Rural 5. Universidad Nacional de Asunción 6. Junta Vial de la Capital 7. Juntas Viales Regionales 8. Dirección General de Juntas Viales 9. Comisión Mixta Paraguaya-Brasilera 10. Administración Puerto Pts. Stroessner 11. Caja del Ministerio de Defensa 12. Caja de Jubilaciones Rencaria 13. Caja de Jubilaciones Ferroviaria 14. Instituto de Previsión Social 15. Oficina Clasificadora de Algodón 16. Oficina Revisora del Tabaco 17. Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo 18. Dirección Gral. de Empresas Públicas 19. Instituto de Tecnología y Normalización 20. Servicio de Atascamiento de Carne 	<p>Municipalidad de la Capital</p> <p>Municipalidades del Interior (152)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ANDE (Electricidad) 2. ANTELCO (Telecomunicaciones) 3. APAL (Produc. Alcoholes) 4. COPACAR (Industria Carne) 5. VALLE MI S.A. (Prod. Cemento) 6. CORPOSANA (Agua y Obras Sanitarias) 7. TAM (Transporte Avión Militar) 8. LAP (Transporte Aéreo) 9. LATN (Transporte Aéreo) 10. FLOMERE (Flota Mercante) 11. FERROCARRIL "PTE. C.A. LOPEZ" 12. ATE (Transporte Urbano) 13. ANNP (Administ. Puertos) 14. ANAC (Administ. Aeropuertos)

Capítulo XII

Cuadro B

RELACIONES DEL GASTO PUBLICO CON EL PRODUCTO BRUTO INTERNO

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1973	1980
P.B.I. a/	41 000	45 378	48 490	51 292	55 807	60 251	89 726	152 218
Consumo	6.9	7.4	8.4	8.6	8.6	8.3	8.8	10.4
Inversión real	3.5	2.6	2.5	2.4	2.7	5.4	7.2	9.6
1er. Subtotal	<u>10.4</u>	<u>10.0</u>	<u>10.9</u>	<u>11.0</u>	<u>11.3</u>	<u>13.7</u>	<u>16.0</u>	<u>20.0</u>
Transferencias y des. financ.	1.6	1.6	1.5	1.5	2.3b/	2.2	4.0	5.0
2º Subtotal	<u>12.0</u>	<u>11.6</u>	<u>12.4</u>	<u>12.5</u>	<u>13.6</u>	<u>15.9</u>	<u>20.0</u>	<u>25.0</u>
Amortización deuda	2.8	1.9	1.3	1.3	1.4	1.6	2.0	c/
Total	<u>14.8</u>	<u>13.5</u>	<u>13.7</u>	<u>13.8</u>	<u>15.0</u>	<u>17.5</u>	<u>22.0</u>	-

Fuente: Cuadros de Cuentas Consolidadas del Sector Público (Anexo Estadístico Nos. XII-1; XII-2 y XII-3) elaborados por la Secretaría Técnica de Planificación.

1/ Corresponde a la alternativa de desarrollo global que asume una tasa de crecimiento per cápita de 2.5% hasta 1975 y de 5% de 1975 en adelante. (5.8% y 8.6% de crecimiento del P.B.I. aproximadamente).

b/ A partir de este año se encuentran computados créditos al sector privado concedidos por Instituciones de Seguro Social.

c/ Sin proyectar.

Capítulo XII

Cuadro C

RELACIONES COMPARADAS CON EL P.B.I. ENTRE VARIOS PAISES Y PARAGUAY

	Ingreso per cápita (dólares)	Gastos de inversión	Gastos de operación	Ingresos corrientes
		Porcentajes		
Tanganika	42	3.9	11.9	12.2
Uganda	56	6.8	12.2	17.4
India	59	2.3	8.8	8.2
Nigeria	61	2.4	4.9	8.4
Ceilaán	119	7.4	14.4	19.3
Costa de Oro	141	8.2	12.2	22.0
Paraguay	141	8.2	12.2	22.0
Jamaica	190	2.7	8.5	13.5
Guyana	225	5.9	14.2	17.6
Colombia	262	3.2	11.8	12.8
Italia	342	5.5	24.5	23.5
Trinidad	344	5.5	15.5	15.7
Francia	819	8.1	25.7	28.9

Nota: Las cifras de ingresos per-cápita de los países comparados corresponden a períodos anteriores, pero su comparación de relación al P.B.I. se mantienen válidas.

Capítulo XII

Cuadro D

ESTRUCTURA DE EGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

	1961	1962	1963	1964	1965	1966 a/	1973	1980
<u>Egresos totales</u>	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Gastos:	70	74	79	79	75	78	72	70
De operación	77	74	77	78	76	61	55	52
Inversión real	34	26	23	22	24	39	45	48
2. Transferencias corrientes	5	6	8	8	8	8	9	10
3. Transferencias Capital y Des. fin.	6	6	3	3	8	5	9	8
4. Amortización deuda:	19	14	10	10	9	9	10	12
Interna	72	70	61	63	57	62	46	
Externa	28	30	39	37	43	38	54	

Fuente: Cuadro XII-1 - Nuevo Estadístico elaborado por S.T.P.

a/ Cifras presupuestadas.

Capítulo XII

Cuadro E

INVERSION PUBLICA E INVERSION NACIONAL

	1965		1969		1973	
		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje
Inversión Total	8 638	100	13 371	100	17 572	100
Inversión Pública	1 555	18	4 314	32	6 461	37
Inversión Privada	7 083	82	9 057	68	11 111	63

Capítulo XII

Cuadro F

PROYECCION CUENTA CONSOLIDADA SECTOR PUBLICO
(En millones de \$. de 1966)

	1965	1966 a/	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
<u>Ingresos corrientes</u>	7 781	7 890	8 472	9 158	11 922	12 832	13 744	15 162	16 284
-Tributarios	5 745	5 593	6 061	6 613	9 221	9 944	10 667	11 390	12 113
-No tributarios	1 648	1 698	1 783	1 872	1 984	2 103	2 229	2 663	2 805
-Ganancias de empresas estatales	388	599	635	673	727	785	848	1 116	1 366
<u>Egresos totales</u>	8 671	12 641	19 759	11 916	14 943	15 544	16 452	18 145	19 824
1. Gastos	6 498	8 313	7 920	8 744	11 053	11 265	11 823	13 031	14 356
1.1. De operación	4 943	5 030	5 553	5 886	6 739	6 777	6 910	7 431	7 895
1.2. De inversión real	1 555	3 283	2 220	2 653	4 314	4 488	4 913	5 600	6 461
2. Transferencias corrientes	664	811	846	955	1 079	1 218	1 375	1 652	1 751
3. Transferencias de capital y desarrollo financiero	677	520	869	985	1 716	1 764	1 784	1 804	1 838
4. Amortización deudas:	831	937	1 134	1 232	1 095	1 297	1 470	1 658	1 879
4.1. Interna	474	614	690	752	828	913	1 011	1 116	1 231
4.2. Externa	357	383	444	480	267	384	459	542	648
<u>Déficit</u>	-890	-5 751	-2 280	-2 758	-3 011	-2 712	-2 708	-2 976	-3 540
<u>Ingreso de capital</u>	425	465	495	479	446	506	573	649	780
<u>Endeudamiento</u>	633	2 447	1 855	2 279	2 565	2 206	2 135	2 327	2 760
Interno	88	908	620	762	857	978	1 050	1 150	1 280
Externo	545	1 539	1 235	1 517	1 708	1 228	1 085	1 177	1 480
Variación de reservas	-168	-161							

a/ Cifra de los presupuestos de 1966.

Capítulo XII

Anexo cuadro F

COMPARACION CIFRAS PROYECTADAS PARA 1967/68 CON
CIFRAS PRELIMINARES DEL PLAN BIENAL 1967/68

(En millones de ₡. de 1962)

	Proyección del Cuadro F.		Cifras preliminares del Plan Bienal		Diferencia	
	1967	1968	1967	1968	1967	1968
<u>Ingresos corrientes</u>	8 479	9 158	8 479	9 158	-	-
<u>Egresos totales</u>	10 769	11 916	12 966	13 458	+2 197	+1 542
1. Gastos	7 920	8 744	11 906	12 420	+3 986	+3 676
1.1. De operación	5 553	5 886	6 649	6 951	-	-
1.2. Inversión real	2 220	2 653	5 257	5 469	-	-
2. Transferencias corrientes	846	955				
3. Transferencias de capital y otros	869	985				
4. Amortización de deudas	1 134	1 232	1 060	1 038	-74	-194
<u>Déficit</u>	-2 290	-2 758	-4 487	-4 300	+2 197	+1 542
<u>Ingresos de capital</u>	435	479	435	479	-	-
<u>Endeudamiento</u>	<u>1 355</u>	<u>2 279</u>	<u>4 042</u>	<u>3 821</u>	<u>+2 197</u>	<u>+1 542</u>
Interno	620	762	580	33	-40	-729
Externo	1 235	1 517	3 472	3 788	+2 237	+2 271

Nota: Las diferencias gruesas que existen entre las cifras se explican en las siguientes razones:

- 1) La proyección del cuadro F consideró los años 1967 y 1968 como intermedios dentro de una proyección de crecimiento de los gastos, sostenida y referida a cierta estructura y nivel de gastos viable en el mediano plazo (1973);
- 2) Las cifras del Plan Bienal están fuertemente influidas por la realización, en los años considerados, del Proyecto "Represa Acaray" y por la compra de dos barcos mercantes, que en conjunto representan 1 675 millones de guaranes cada año;
- 3) La proyección del Plan Bienal se elaboró sobre las cifras presupuestadas en 1966, la del cuadro F partieron de las "realizadas" en 1965. Se estima que las cifras presupuestadas en 1966 tendrán una baja en la ejecución real;
- 4) La realización del nivel del gasto programado en 1967 y 1968 y especialmente el nivel de endeudamiento no pueden considerarse niveles de proyección para el mediano plazo y en consecuencia la serie del período se conciliará en el transcurso de los años siguientes.

Capítulo XII

Cuadro G

RELACIONES PRINCIPALES DE LOS INGRESOS Y GASTOS
DEL SECTOR PÚBLICO

	1965 ^{a/}	1968	1973
Gasto público más transferencias	7 840	10 479	17 945
Ingresos corrientes	7 781	9 158	16 284
Amortización de la deuda	831	1 232	1 879
<u>Déficit</u>	59	1 321	1 661
Nivel del P.B.I.	57 649	67 439	89 726
	<u>Porcentajes</u>		
Relación gasto P.B.I.	13.6	15.5	20
Relación ingresos corrientes P.B.I.	13.5	13.5	18
Relación amortización ingresos corrientes	10.5	-	11.5
Relación déficit ingresos corrientes	0.2	12.6	10.2

^{a/} A precios de 1966

Capítulo XII

Cuadro H-1

ESTIMACION IMPUESTOS/LAS RENTAS a/

(En millones de ₡. de 1966)

	1965	b/ 1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Proyec. de tendencia	749	760	789	816	836	861	886	912	939
Relación con P.B.I.	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1
Metas relac. P.B.I.	1.4	1.3	1.2	1.2	1.5	1.6	1.8	1.9	2.0
Estimación	749	760	789	893c/	1 071d/	1 208	1 439	1 609	1 794

a/ Incluye: a) Utilidad de negocios; b) Personal; y c) Contribución s/Salarios de empleados públicos.

b/ A precios de 1966.

c/ Asume mejoras en la administración del impuesto.

d/ Asume nuevo régimen: a) Captación todo tipo de rentas; b) Impuesto global personal complementario y c) impuestos a las grandes ganancias.

Capítulo XII

Cuadro H-3

ESTIMACION DE IMPUESTOS S/ LAS HERENCIAS, LEGADOS Y DONACIONES

(En millones de ₡. de 1966)

1965 ^{a/}	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
22	18 ^{b/}	25 ^{a/}	26 ^{a/}	102 ^{d/}	110	118	128	138

Supuestos: 1) Modificación de tasas (por lo menos a las vigentes en 1964).

2) Cambios en legislación y administración para evitar evasión.

3) Vigencia de los cambios desde 1969.

^{a/} A precios de 1966.

^{b/} Cifra del Presupuesto 1966.

^{d/} Estimaciones de la S.F.P.

Capítulo XII

Cuadro H-4

ESTIMACION IMPUESTO S/LAS IMPORTACIONES a/

(En millones de \$ de 1966)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Valor importación	6 580	7 833	9 869	10 295	99 338	10 647	11 242	11 843	12 638
<u>Estructura importación</u>									
1. Bienes consumo					1 170	1 130	1 120	1 070	1 030
2. Bienes intermedios b/					1 980	2 060	2 420	2 630	3 010
3. Bienes de capital					4 950	5 440	5 720	6 090	6 350
4. Otros bienes					1 830	2 000	1 970	2 030	2 240
<u>Impuestos</u>									
1. Bienes de consumo					1 725	1 695	1 680	1 605	1 545
2. Bienes intermedios b/					198	206	242	263	301
3. Bienes de capital					495	544	572	609	635
4. Otros					1 464	1 600	1 576	1 624	1 792
<u>Total</u>	<u>2 672</u>	<u>2 555</u>	<u>2 826c/</u>	<u>2 320e/</u>	<u>3 912d/</u>	<u>4 045</u>	<u>4 070</u>	<u>4 101</u>	<u>4 273</u>

a/ Incluye: a) Derechos, recargos cambiarios, derechos consulares, e impuesto a las ventas de productos importados.

b/ Incluye combustibles.

c/ Estimaciones de la Secretaría Técnica de Planificación.

d/ Desde 1969 en adelante se asume una carga tributaria media de 150% s/bienes de consumo; de 10% s/bienes de capital e intermedios de 80% s/ el conjunto de otros.

Capítulo XII

Cuadro H-5

ESTIMACION IMPUESTOS A LAS VENTAS

(En millones de \$ de 1966)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Tendencia	37	34	37	46	49	53	56	60	65
Estimación <u>1/</u>					190	193	197	198	203

Supuesto: a) Modificación del régimen con vigencia desde 1969.

- b) Sustituir el actual impuesto por uno general a las ventas de artículos y servicios, excluyendo los artículos de primera necesidad.
- c) El régimen regiría por todas las etapas de la comercialización y se controlaría con los boletos de compra o pago. Para incentivar el control directo se sugiere la organización de sorteos entre los contribuyentes en combinación con los boletos de compra o pago.
- d) El actual impuesto a las ventas sobre productos importados quedaría incorporado al régimen de impuestos sobre las importaciones.

1/ Se estimó el nivel de actividades del comercio y servicios y se aplicó una tasa del 2%. Este proyecto podrá resultar en cifras muy superior cuando se haga su estudio pormenorizado.

Capítulo XII

Cuadro H-6

ESTIMACION: IMPUESTO S/ VENTA DE GANADO Y CUEROS

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Animales vendidos para consumo	431 000			449 000					459 000
Animales vendidos para industrialización	247 000			281 000					408 000
Impuesto	298	336	365	421	444	469	495	522	553

Supuesto:

- (1) Se aplicaron las proyecciones de producción ganadera previstos en el Plan de Desarrollo del Sector.
- (2) No se asumen variantes en las tasas actuales de tributación pues se considera que la tributación de las actividades pecuarias debe quedar sujeta a cambio u función de la estrategia de fomento de ese Sector. Cuando se definan los Programas concretos de fomentos, se deberá encarar la revisión de este tributo.
- (3) También en esa oportunidad se deberá considerar la creación de un impuesto, similar al de venta de ganado, por las ventas resultantes de la explotación forestal.

Capítulo XII

Cuadro H-7

ESTIMACION TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS

(en millones de ₡ de 1966)

	1965		1966		1967		1968 a/		1973	
	₡	%	₡	%	₡	%	₡	%	₡	%
Total	5 745	100.0	5 593	100.0	6 061	100.0	6 613	100.0	12 113	100.0
1. Impuesto a las rentas	749	13.0	761	13.6	790	13.0	825	12.4	1 794	14.8
2. Impuesto sobre patrimonios y propiedades	309	5.5	353	6.3	378	6.3	415	6.3	2 485	20.5
3. Impuesto sobre importaciones	2 760	49.0	2 556	45.8	2 826	46.7	3 120	47.2	4 273	35.2
4. Impuesto sobre exportaciones	336	5.9	306	5.5	343	5.7	393	5.9	1 198	9.9
5. Impuesto al consumo	574	10.2	552	9.9	576	9.5	595	9.0	1 302	10.8
6. Impuesto a las ventas	335	5.9	370	6.3	402	6.6	421	6.4	756	6.2
7. Impuesto sobre transacción y actos jurídicos	545	9.6	539	9.6	582	9.6	656	9.9	1 091	8.5
8. Otros (nacionales)	26	0.1	27	0.1	28	0.1	30	0.2	42	-
9. Municipales	111	2.0	129	2.3	136	2.3	158	2.4	232	1.9

a/ En 1968 el rendimiento total del sistema podrá quedar reducido a 6 540 en ₡. por la compensación de las mejoras de la administración de varios tributos y la eliminación de los recargos cambiarios a las exportaciones.

Referencia sobre los grupos de impuestos:

- | | |
|--|--|
| (1) Ver cuadro H-1 | (5) Proyectado por tendencia y mejor administración y control de contrabando (en caso de cigarrillos) |
| (2) Incluye: Impuesto inmobiliario sobre capital S.A., de herencias (ver cuadros H-2; H-3) | (6) Ver cuadro H-5 y H-6 |
| (3) Ver cuadro H-4 | (7) Proyectado por tendencia |
| (4) Desde 1968 se elimina recargo cambiario (ver texto) | (8 y9) Proyectados por tendencia. |

Capítulo XII

Cuadro I

RELACION DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO CON LA DISPONIBILIDAD DE MEDIOS CIRCULANTES

	Amortizado					Presupuesto					Proyección													
	1963	1964	1965	1966	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973												
<u>Medio circulante</u>	4 217	100	4 883	100	5 456	100	6 000	100	6 000	100	6 609	100	7 260	100	7 986	100	8 785	100	9 664	100	10 630	100	11 693	100
Público	2 076	49.2	2 623	53.7	2 924	53.5	3 180	53.0	3 498	53.0	3 848	53.0	4 233	53.0	4 656	53.0	5 122	53.0	5 634	53.0	6 197	53.0	6 821	53.0
Banca privada	1 345	31.9	1 557	31.9	1 628	29.9	1 800	30	1 494	24.9	2 007	30.4	2 113	29.2	2 283	28.6	2 442	27.8	2 681	27.7	2 902	27.3	3 134	26.8
Banco Fomento	265	6.3	293	6.0	359	6.6	420	7	420	7.0	475	7.2	537	7.4	615	7.7	712	8.1	821	8.5	946	8.9	1 087	9.3
Gobierno	531	12.6	410	8.4	545	10.0	600	10	906	15.1	620	9.4	762	10.5	855	10.7	975	11.1	1 044	10.8	1 148	10.8	1 275	10.9

Supone: (1) Un nivel de endeudamiento público moderado pero sostenido en el período.

(2) Una expansión monetaria que acompaña el crecimiento de la economía.

(3) Una mayor canalización de los recursos monetarios para el incremento de los créditos orientados a los programas de Desarrollo de la Producción.

Capítulo XII

Cuadro J-1

ESTRUCTURA FUNCIONAL Y SECTORIAL DE LOS
EGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO a/
(En millones de Guaraníes)

Funciones y sectores	1966		1973		1980	
	Total	Por- cen- taje	Total	Por- cen- taje	Total	Por- cen- taje
<u>I. Desarrollo de los recursos humanos</u>	<u>3 312.9</u>	<u>31.1</u>	<u>5 550.0</u>	<u>28</u>	<u>14 773</u>	<u>33</u>
1. Educación	1 026.1	9.8	1 784.0	9	4 924	11
2. Sanidad	339.5	3.1				
3. Trabajo, Previsión y Asistencia Social	1 503.3	14.1	2 973.0	15	6 715	15
4. Vivienda	444.0	4.1	793.0	4	2 238	5
<u>II. Desarrollo de los recursos naturales</u>	<u>5.7</u>	<u>-</u>	<u>595.0</u>	<u>3</u>	<u>2 200</u>	<u>5</u>
1. Minerales	2.9	-	-	-	-	-
2. Forestales, pesqueros y de caza	2.9	-	-	-	-	-
<u>III. Desarrollo de la infraestructura básica</u>	<u>2 513.3</u>	<u>23.7</u>	<u>4 558.0</u>	<u>23</u>	<u>8 953</u>	<u>28</u>
1. Transporte	1 103.8	10.5	2 180.0	11	4 477	10
2. Comunicaciones	367.3	3.4	793.0	4	1 343	3
3. Energía	904.0	8.5	991.0	5	2 238	5
4. Sanitaria	105.1	1.0	396.0	2	447	1
5. Urbana	33.1	0.3	198.0	1	447	1
<u>IV. Desarrollo de la producción</u>	<u>542.6</u>	<u>5.1</u>	<u>2 180.0</u>	<u>11</u>	<u>5 372</u>	<u>12</u>
1. Producción en general	168.3	1.6	396.0	2	895	2
2. Agrícola	312.7	2.9	1 189.0	6	2 686	6
3. Industria y comercio	58.9	0.6	595.0	3	1 790	4
4. Turismo	2.7	-	-	-	-	-
<u>V. Servicios generales</u>	<u>4 266.5</u>	<u>40.1</u>	<u>6 938.0 b/</u>	<u>35</u>	<u>13 430 b/</u>	<u>30</u>
1. Administración general	1 640.0	15.4	-	-	-	-
2. Defensa	1 234.7	11.6	-	-	-	-
3. Justicia	131.7	1.2	-	-	-	-
4. Policía	263.1	2.5	-	-	-	-
5. Servicios financieros	997.0	9.4	-	-	-	-
<u>Total</u>	<u>10 641.0</u>	<u>100.0</u>				

Fuentes: Secretaría Técnica de Planificación.

a/ Cifras de los presupuestos de 1966.

b/ En los gastos del grupo "Defensa", de este Sector, se asume una importante aplicación a obras de infraestructura, especialmente en los programas de desarrollo del Chaco.

CAPITULO XII

Cuadro J-2

ESTRUCTURA FUNCIONAL Y SECTORIAL DE LAS INVERSIONES REALES DEL SECTOR PUBLICO

(En millones de \$ de 1966)

Funciones y sectores	1967		1968	
	Millones de \$.	%	Millones de \$.	%
<u>I. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS</u>	<u>510.0</u>	<u>10</u>	<u>645.0</u>	<u>12</u>
1. Educación	100.0	2	176.0	3
2. Sanidad	21.0	-	16.0	-
3. Trabajo, Previsión y Asistencia Social	251.0	5	251.0	5
4. Vivienda	138.0	3	202.0	4
<u>II. DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
<u>III. DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA BASICA</u>	<u>4 115.0</u>	<u>80</u>	<u>3 908.0</u>	<u>70</u>
1. Transporte	2 354.0	46	1 942.0	35
2. Comunicaciones	91.0	2	103.0	2
3. Energía	1 492.0	29	1 555.0	28
4. Sanitaria	119.0	2	284.0	5
5. Urbana	59.0	1	24.0	-
<u>IV. DESARROLLO DE LA PRODUCCION</u>	<u>235.0</u>	<u>5</u>	<u>633.0</u>	<u>11</u>
1. Producción en general	36.0	1	54.0	1
2. Agrícola	147.0	3	349.0	6
3. Industria y Comercio	52.0	1	230.0	4
<u>V. SERVICIOS GENERALES</u>	<u>271.0</u>	<u>5</u>	<u>391.0</u>	<u>7</u>
<u>Total</u>	<u>5 130.0</u>	<u>100</u>	<u>5 557.0</u>	<u>100</u>

Fuente: Cifras preliminares del Plan Bienal 67/68 en elaboración.

ESTRATEGIA DEL SECTOR PUBLICO

1er. etapa: 1967/1973

A) Caracterización principal

- Incremento de la participación del sector público en la economía.
- Racionalización institucional del sector.
- Acción principalmente orientada al desarrollo de la infraestructura básica y de los sectores productivos.

Sub-etapa: 1967/68

B) Aspectos sustantivos

- "Acciones concretas ya definidas en el Plan Bienal 1967/68 que señalan prioridad en obras de infraestructura energética y de transportes y expansión de servicios agrícolas.
- "Estudio y definición de los Programas y Proyectos Estratégicos que resultan de los Planes de Desarrollo de la Producción Agrícola e Industrial y de las Exportaciones.
- "Definición de la Política Financiera Nacional y específicamente del sector público, para la orientación y sustentación de los objetivos de las distintas etapas del Plan de Desarrollo de Largo Plazo.
- "Reorganización de la administración tributaria.

C) Medidas de complementación

- "Establecimiento de un Sistema Estadístico Nacional.
- "Organización de una Oficina de Promoción y Administración del Comercio Exterior.
- "Estudio e implementación de reformas institucionales en: a) El Sistema de Planificación, fortalecimiento Secretaría Técnica de la Presidencia, fortalecimiento y coordinación con unidades sectoriales, y organización de la unidad de Recursos Naturales en la Secretaría Técnica; b) El Ministerio de Agricultura y Ganadería; y c) El Ministerio de Obras Públicas.
- "Establecimiento de un Sistema de Contabilidad adecuado a la técnica de Presupuesto por Programa e iniciar la utilización de éste como sistema de control de ejecución.

Sub-etapa: 1969/1973

B) Aspectos sustantivos

- "Intensa operación de los Programas y Proyectos Estratégicos definidos e iniciados en la sub-etapa anterior para los Sectores Agrícola, Industrial y de Infraestructura.
- "Crecimiento vegetativo de los Programas del área social, con prioridad para aquellos vinculados a los Programas de Desarrollo Agropecuario (Colonización, Extensión, etc.)
- "Orientación prioritaria de los Programas Educativos a los de formación técnica-profesional.
- "Estudio de la Reforma Educativa Integral.
- "Estudio y definición de los Programas y Proyectos vinculados al desarrollo productivo y de infraestructura para su ejecución en la etapa siguiente.
- "Plena operación del Plan Financiero Nacional en los aspectos correspondientes a esta etapa.
- "Establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Social sustitutivo de los regímenes parciales actuales.

C) Medidas de complementación

- "Desde 1969 plena vigencia de los cambios de organización en: a) El Sistema de Planificación; b) El Ministerio de Agricultura y Ganadería; y c) El Ministerio de Obras Públicas.
- "Operación eficiente desde 1969, del Presupuesto por Programas como instrumento de control de la ejecución de los Programas y Proyectos Estratégicos.

ESTRATEGIA DEL SECTOR PUBLICO

2da. etapa: 1974/1980

A) Caracterización principal

- Participación muy dinámica del sector público en la actividad económica.
- Consolidación de una moderna organización institucional del sector.
- Persistencia del crecimiento de las acciones en el desarrollo de la infraestructura básica, mantenimiento del esfuerzo en el sostenimiento del desarrollo de los sectores productivos e inicio del desarrollo social acelerado.

B) Aspectos sustantivos

- "Especial acento en las obras de infraestructura de integración nacional, principalmente las de transporte y energéticas en el Chaco Bajo.
- "Continuación de los Programas de Desarrollo Agrícola iniciados en la 1er. etapa.
- "Fomento intensivo del desarrollo agroindustrial y de la mediana industria.
- "Inicio de los Proyectos prioritarios de infraestructura para la apertura del país al exterior, especialmente las obras de mejoramiento de la navegabilidad de los ríos Paraguay y Paraná.
- "Puesta en marcha del Plan Educacional Integral.
- "Fuerte impulso a los programas sanitarios como resultado de la operación del Sistema Nacional de Seguridad Social.
- "Plena vigencia del Sistema Tributario Integral, como aspecto prioritario del Plan Financiero Nacional.

C) Medidas de complementación

- "Plena vigencia desde 1974 de la nueva organización del Ministerio de Educación, para operar el Plan Educacional Integral, y del Ministerio de Salud Pública y el Instituto de Seguridad Social para operar el Sistema Nacional de Seguridad Social.
- "Organización del Ministerio del Comercio Exterior.
- "Organización del Instituto Nacional de Recursos Naturales.
- "En 1974 ya deberá haberse logrado la operación integral del sistema de Presupuesto por Programas, tanto para los Programas y Proyectos Estratégicos como para la operación de todos los servicios estatales, y no sólo en cuanto a la Programación y el Control de la Ejecución sino también en lo que refiere a los indicadores de pautas de eficiencia de la actividad pública (costos, rendimientos, etc.).

ESTRATEGIA DEL SECTOR PUBLICO

3ra. etapa: 1980 en adelante

A) Caracterización principal

- Continuación del incremento de la participación del sector público en la actividad económica, hasta su estabilización en un nivel compatible con el grado de desarrollo alcanzado por el país y su organización político-económica.
- Consolidación de la acción para el establecimiento de la infraestructura básica del país, especialmente la que asegura definitivamente su apertura de vinculación con las economías de América Latina y con el resto del mundo.
- Consolidación de los mecanismos automáticos que aseguren la distribución adecuada de los efectos del desarrollo nacional para todo el pueblo paraguayo.

B) Aspectos sustantivos

- "Continuación de los Programas de Desarrollo Agrícola, con prioridad en obras de riego y drenaje en varias zonas del país.
- "Desarrollo y terminación de los Proyectos de Infraestructura que integren definitivamente al país con los países limítrofes y lo conecten con los mercados del resto del mundo. Especialmente el eje de rutas que lo una al Pacífico, al Atlántico y a la conexión Perú-Buenos Aires a través de la ruta Trans-Chaco.
- "Consolidación de esfuerzo de integración nacional ejecutando los Proyectos de Infraestructura básica para la vinculación del Chaco Norte con el resto del país.
- "Fuerte incremento de las promociones de egresados de los servicios Universitarios y de las Escuelas de Formación Técnica.
- "Elevación de los índices sanitarios del país.
- "Desarrollo de un acelerado programa de Viviendas, fundamentalmente basado en política de crédito en comparticipación con el ahorro privado.
- "Prosecución de la política de Fomento Industrial mediante la expansión de la capacidad operativa del Banco Nacional de Fomento.

C) Medidas de complementación

- "A determinar.

Estrategia del Sector Público

Principales relaciones dentro de la actividad económica

	Etapa: 1967/73	Etapa: 1974/1980
<u>Gasto público/FBI</u>	<u>Creciente</u>	<u>Creciente</u>
	"Consumo Inversión Real pasa del: 11 % en 1965, a 16 % en 1973	"Consumo Inversión Real pasa del 16% en 1973 al 20 % en 1980
	"Consumo Inversión Real Transf. pasa del: 14 % en 1965, a 20 % en 1973	20 % en 1973, a 25 % en 1980
<u>Presión tributaria</u>	<u>Creciente</u>	<u>Creciente</u>
	"Pasa del: 10 % del FBI en 1965, al 13.5 % en 1973.	"Pasa del 13.5 en 1973 al 18 % en 1980.
	"Durante 1967/68: Estudio del nuevo régimen tributario. De 1969/1973: Vigencia del nue- vo régimen tributario, que con- templará cambios principales en a) Imp. s/la propiedad. b) Imp. s/Comercio exterior. c) Imp. al consumo prescind., y creación del Imp.s/Rentas. De 1972 a 1973: Estudio del Sig- tema Tributario Integral.	"Vigencia del Sistema Tributario Integral.
<u>Nivel del déficit</u>	"Aumenta de 0.2 % en 1965, a 12,6 en 1968. "Desciende al final del pe- ríodo, situándose en 10%.	<u>Creciente</u> en la primera mitad del período. <u>Estabilizándose</u> al final de la etapa.
<u>Política de Endeuda- miento y de Financia- miento por Captación de Ahorros Privados.</u>	"Fuerte incremento del endeuda- miento externo en 1967/1969. "Racionalización de las utili- zación de los ahorros consoli- dados del Sector Público (1968 en adelante) "Política de endeudamiento in- terno mediante valores de me- diano y largo plazo para la integración de un "Fondo Na- cional para Inversiones Pú- blicas" (De 1969 en adelante) "Políticas especiales de capta- ción de ahorros para Programas y Proyectos Específicos.	- Alta participación del crédito externo para el desarrollo de los Pro- gramas y Proyectos de interés Regional (Amé- rica Latina), inclui- dos en esta etapa. - Participación comple- mentaria del crédito interno, en niveles que indiquen un esfuer- zo significativo para el nivel de desarrollo alcanzado por el país.
<u>Influencia del Sec- tor Público en la distribución del ingreso.</u>	<u>Neutro</u> , con tendencia positiva al final de la etapa.	<u>Positiva</u> , por inciden- cia del Sistema Tribu- tario Integral y Siste- ma Nacional de Seguro Social.

ESTRATEGIA PARA EL SECTOR PUBLICO

Participación Sector Público en actividad Económica General	Presión Tributaria	Déficit del Sector Público	Influencia Sector Público en la Distribución del del Ingreso	Compromisos acción directa del Sector Público en Proyectos Estratégicos	Participación del Sector Público en Proyectos Estratégicos
<p>=Incremento lento de la relación Gasto Público/Producto, llegando a un 16% en 1969</p>	<p><u>66/67</u>: =Definición de los Proyectos de Reforma y Armonización Tributaria. =Definición reformas al sistema de tarifas. <u>68/69</u>: =Primer incremento en la presión tributaria, alcanzando al 12% en 1969.</p>	<p><u>66/67</u>: =Estudio Refinanciación Deuda Externa e Interna. =Estudio nuevas modalidades de financiamiento interno. <u>67</u>: =Refinanciación Deuda Interna. <u>68</u>: =Refinanciación Deuda Externa. =Aplicación nuevas modalidades en endeudamiento interno. <u>67/69</u>: =Pesa variante en el nivel del Déficit Fiscal (2% Ingresos Corrientes)</p>	<p>Poca influencia del sector en la distribución del ingreso: a) ninguna influencia del sistema tributario, b) pequeña influencia por el incremento de gastos sociales.</p>	<p>=Realización de Obras: =Terminación Programa Integración Regional de Carreteras. =Mejoramiento Puertos Existentes. =Ampliación producción energía e interconexión. =Desarrollo red telecomunicaciones. =Inicio construcción servicios almacenamiento producción agrícola. =Promoción de la organización y operación de la empresa centroamericana de promoción de exportaciones.</p>	<p>=Participación en organización Capitalización de la Corporación Financiera Centroamericana. =Promoción Financiera de las industrias regionales básicas. =Promoción de la organización y operación de la empresa centroamericana de promoción de exportaciones.</p>
<p>=Continuación incremento de la relación GP/PROD, llegando a un 26% en 1974.</p>	<p>=Plena operación de las reformas tributarias y del sistema de tarifas. =Presión tributaria en 1974: 17%</p>	<p>=Baja del déficit Fiscal a un 1% del total de Ingresos Corrientes.</p>	<p>=Influencia positiva por: a) fuente incremento impuestos/propiiedad y renta. b) extensión sistema seguridad social, c) incremento sensible de gastos sociales.</p>	<p>=Realización de obras: =Desarrollo red caminos secundarios. =Construcción vías integración de alta velocidad. =Ampliación y mejoramiento puertos. =Desarrollo rutas penetración Atlántico.</p>	<p>=Participación en la organización y capitalización de la Empresa Pesquera Centroamericana. =Continuación de la promoción de industrias regionales básicas.</p>

Estrategia para el Sector Público

Participación Sector
Público en actividad
Económica General

Participación del Sector Público
en Proyectos Estratégicos

Compromisos acción directa
del Sector Público

Influencia Sector Público
en la Distribución del
Ingreso

Déficit del Sector Público

Presión Tributaria

Unificación del Sector Público

- Ampliación Producción, Energía.
- Realización obras de riego
costa Pacífico.
- Continuación construcción almacén
almacenamiento agrícola.

(Continuación 2^a Etapa)...

Prestación de Servicios:

- Fuerte incremento Serv. Educación.
- Fuerte incremento Serv. Agrícolas.
- Incremento Serv. Sanitarios

=Continuación crecimiento de la relación GP/PROD.

=Reducción continua del
Déficit Fiscal.

=Unificación del tema tributario
americano.

=Continuación incremento de la presión
tributaria

=Continuación de influencia
positiva.

Realización de Obras:

- Continuación Rutas Penetración al
Atlántico.
- Construcción Puertos estratégicos
(Atlántico).
- Ampliación Puerto Granada y Canalización
Río San Juan para navegación
alta mar.
- Ejecución Proyectos de Colonización.
- Construcción caminos secundarios
rutas al Atlántico.

- Participación en la organización
y capitalización de la Empresa
Naviera Centroamericana.
- Participación en la organización
y capitalización de la Empresa
Regional.
- Administración del Canal de
San Juan.
- Continuación de la promoción
de las industrias regionales
básicas.

3^a E T A P A

(1975 en adelante)

C A P I T U L O X I I I

LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NECESARIAS

(En preparación)

CAPITULO XIV

LOS RECURSOS HUMANOS 1/

I. LA SITUACION ACTUAL

1. Resumen demográfico general 2/

La población total del Paraguay en 1962, según el Censo era de unos 1.8 millones de personas. Para el año 1965, puede estimarse en unos 2.0 millones de personas. En 1962, casi 312 mil personas (17 por ciento del total) correspondían a menores hasta de 4 años de edad, y 517 mil (casi 28 por ciento) a niños en edad escolar, entendida como tal el tramo de 5 a 14 años. En otras palabras, la población de menos de quince representaba algo más de 45 por ciento de la población total.

En el mismo año, la fuerza de trabajo 3/ alcanzaba a 586.8 miles de personas, es decir 32.3 por ciento del total. La participación de los hombres de más de 12 años en la población activa representaba una proporción del orden de 77 por ciento, en tanto que la misma proporción femenina en el caso de la población era inferior a 23 por ciento.

Conviene señalar, además que la participación de niños de 10 a 14 años de edad en la fuerza de trabajo representaba cerca de 7 por ciento del total de población activa, y no menos de 18 por ciento de niños en ese tramo de edades.

En la actualidad, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo se acerca al 3.5 por ciento anual, lo que en términos absolutos representa un aumento de 23 miles de personas por año. Esa tasa es superior a la del crecimiento de la población total que es de 3.0 por ciento anual. La razón de este hecho debe encontrarse en el proceso de rejuvenecimiento de la población paraguaya. Para el futuro cabe

1/ Para la preparación de este capítulo se contó con la colaboración de la O.I.T.

2/ Véase anexo I.

3/ Población económicamente activa.

/prever un

prever un aumento algo mayor en el ritmo de incremento de la fuerza de trabajo.

Conviene tener en cuenta separadamente los factores que determinan el incremento neto, considerando el volumen de ingreso a la fuerza de trabajo, las bajas por retiro, y las muertes de personas activas. El primero se estima para 1965 en 37 miles de personas, y alcanzará probablemente a unos 47 en 1973 y 70 en 1985; los retiros anuales de la actividad - constituidos por las personas activas que pasan a la condición de inactivos por jubilación y otras causas - aumentarían de casi 4 a 7 mil personas entre 1965 y 1985; y las muertes anuales de personas activas lo harían de 10 a 17 mil personas, lo que envuelve un notorio descenso de la tasa de mortalidad. El ingreso neto se estima que aumentará de 23 mil en 1965 a 46 mil personas en 1985.

Tal como se indicaba en relación al crecimiento de la fuerza de trabajo la proporción de personas excesivamente jóvenes en el contingente que se incorpora a la actividad económica, es notablemente alta, lo que en sí mismo limita las posibilidades de una instrucción y capacitación básica y consecuentemente el logro de niveles satisfactorios de productividad.

2. La utilización de los recursos humanos

a) Ocupación y productividad

El desarrollo económico y social tiene como objetivo final el lograr mejores niveles de vida de la población del país. En consecuencia, el sistema económico tiene como una función primordial satisfacer las necesidades vitales del hombre entre las cuales está la más básica: la de trabajar. Por otra parte las oportunidades de trabajo son ofrecidos en la medida que el sistema es capaz de generar actividades que demanden ocupaciones. En otras palabras, la combinación de factores productivos, tales como los recursos naturales, capital y los recursos humanos, son los que a su vez moverán el sistema económico a través de procesos de producción, generando los bienes y servicios que la comunidad necesita.

/Nuestro país

Nuestro país tiene recursos naturales en abundancia y una población escasa en relación a ellos. De ahí que si bien la alta tasa de crecimiento demográfico actual no debe dejar de preocuparnos, no es menos cierto que no debería constituir un problema tan crucial. En efecto, la utilización de los recursos humanos del país ha estado lejos de ser eficiente. La existencia de desocupación y de desocupación disfrazada, está relacionada con causas vinculadas a la tasa de crecimiento con que se amplía la economía, a la tasa y estructura productiva de cada uno de los sectores de actividad y al uso de técnicas con determinadas proporciones de capital y mano de obra.

De mantenerse las tendencias que viene acusando nuestro país es posible suponer una situación cada vez más grave del problema ocupacional. Basta señalar a vía de ejemplo, que de mantenerse dichas tendencias la cifra total de desocupados en 1980 llegaría a ser de alrededor de 147 000 personas (12.5 por ciento de la fuerza de trabajo), ubicados en su mayoría en Asunción.

Considerando la inexistencia de seguros contra el desempleo y la casi nula capacidad de ahorro que tiene la gran masa de trabajadores, el problema ocupacional del Paraguay no sólo se circunscribe a la cifra de desocupados abiertos. Esa cifra va acompañada de un enorme contingente de población que se encuentra en situación de desocupación "disfrazada", es decir, que si bien desempeña algún tipo de actividad ésta no reporta ninguna, o poca productividad y una muy baja remuneración.

En efecto, en el sector agropecuario se ha estimado que solamente se utiliza plenamente al 60 por ciento de su fuerza de trabajo; el 40 por ciento restante constituye una forma de desocupación. Otro síntoma palpable de este fenómeno y ligado a la mayor aceleración de la tasa de crecimiento demográfico en Asunción, es la aparición en las principales ciudades del país de gran número de pequeños comerciantes, lustrabotas y vendedores ambulantes de todas clases.

/En el

En el cuadro 1 se aprecia la situación presente de la población ocupada por sectores y la magnitud de la desocupación entre 1950 y 1965. De otra parte en el cuadro 2 se resumen los antecedentes principales disponibles relativos a la estructura del empleo por sectores de actividad, al crecimiento del producto y la productividad media de la población ocupada en cada uno de esos sectores.

A este respecto se puede indicar que el producto interno del Paraguay alcanzó en 1965 a la cifra de 55 808 millones de guaraníes siendo la tasa de crecimiento del producto de la economía en su conjunto entre los períodos 50/62 y 62/65 de 3.1 y 4 por ciento acumulativo anual respectivamente. Estas cifras confrontadas con los respectivos niveles de ocupación alcanzadas significaron un producto por persona ocupada de 80.282, 88.916 y 91.729 guaraníes en los respectivos años.

Particularmente significativa es la baja tasa de crecimiento de la productividad en los períodos 50/62 y 62/65, aunque en este último se observó un pequeño repunte, reflejo también de la mayor tasa de crecimiento de la economía, que sin embargo deducido el crecimiento poblacional, denota el lento proceso de desarrollo del Paraguay en los mencionados períodos. Esta falta de dinamismo refleja la situación de todos los sectores, con excepción tal vez, del sector de construcciones. Sólo en el período 1962/65 se observa un leve aumento en la tasa de crecimiento especialmente de los sectores agropecuarios y manufacturas, pero que sin embargo no se refleja en aumentos similares en el crecimiento del producto por persona ocupada. Esta situación unida al hecho de que la productividad de los sectores de servicios básicos y otros servicios se mantuvo prácticamente estancada, son reflejos de algo mucho más profundo y que hoy en día constituye problema fundamental del desarrollo paraguayo: el aumento persistente y sostenido de la desocupación disfrazada.

Estas consideraciones son válidas pese al carácter excesivamente agregado de la clasificación con que se presenta. De hecho, cada una de esas agrupaciones sectoriales tendría que subdividirse en términos

/Cuadro 1

Cuadro 1

PARAGUAY: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA FUERZA DE TRABAJO

Características de la población	1950 ^{a/}		1962 ^{b/}		1965 ^{c/}	
	Población (número de personas)	Porcentaje	Población (número de personas)	Porcentaje	Población (miles de personas)	Porcentaje
<u>Población ocupada</u>	425 156	<u>97.2</u>	557 163	<u>95.0</u>	608.4	<u>94.6</u>
1 1. Agropecuario ^{d/}	235 433	55.4	315 345	56.6	349.6	57.5
2. Manufactura ^{e/}	68 629	16.1	84 704	15.2	89.9	14.8
3. Construcción	12 785	3.0	14 400	2.6	15.3	2.5
4. Servicios básicos	10 214	2.4	14 157	2.5	16.0	2.6
4.1 agua, luz,	620	-	905	-	-	-
4.2 transporte y comunicaciones	9 594	-	13 252	-	-	-
5. Otros servicios	98 095	23.1	128 557	23.1	137.6	22.6
5.1 comercio,	30 250	-	39 819	-	-	-
5.2 servicios generales	67 845	-	88 738	-	-	-
Total		100.0		100.0		100.0
<u>Población desocupada</u>	12 188	<u>2.8</u>	29 630	<u>5.0</u>	34.8	<u>5.4</u>
2 1. Desocupados que antes trabajaban	<u>f/</u>	-	26 616	89.8	-	-
2. Buscan trabajo por primera vez	<u>f/</u>	-	3 014	10.2	-	-
Total		-	-	100.0	-	-
3 <u>Total fuerza de trabajo</u>	437 344	<u>100.0</u>	586 793	<u>100.0</u>	643.2	<u>100.0</u>

^{a/} Censo de Población y Vivienda de 1950.

^{b/} Censo de Población y Vivienda de 1962.

^{c/} Estimado.

^{d/} Comprende agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

^{e/} Incluye minas y canteras.

^{f/} No existe esta discriminación en el Censo de 1950.

= 321 =

Cuadro 2

PARAGUAY: PRODUCTO Y OCUPACION POR SECTORES

Sector	Rama de actividad					Total
	Agricul- tura	Manufac- tura	Construc- ción	Servicios básicos	Otros servicios	
<u>Ocupación (miles de personas)</u>						
<u>1950</u> a/						
Población ocupada	235.40	68.60	12.80	10.20	98.10	425.10
Porcentaje	55.38	16.14	3.01	2.40	23.07	100.00
<u>1962</u> b/						
Población ocupada	315.30	84.70	14.40	14.10	128.60	557.10
Porcentaje	56.60	15.20	2.59	2.54	23.07	100.00
<u>1965</u>						
Población ocupada	349.60	89.90	15.30	16.00	137.60	608.40
Porcentaje	57.50	14.80	2.50	2.60	22.60	100.00
<u>Producto bruto interno (millones de guaraníes de 1965) c/</u>						
<u>1950</u>						
Producto bruto	13 756.00	5 894.00	600.00	1 663.00	12 206.00	34 128.00
Porcentaje	40.30	17.30	1.80	4.90	35.70	100.00
<u>1962</u>						
Producto bruto	18 220.00	7 789.00	2 197.00	2 215.00	20 114.00	49 535.00
Porcentaje	36.80	15.70	2.40	4.50	40.50	100.00
<u>1965</u>						
Producto bruto	20 200.00	8 771.00	1 471.00	2 509.00	22 857.00	55 808.00
Porcentaje	36.20	15.70	2.60	4.50	4.00	100.00
<u>Producto por persona ocupada</u>						
<u>1950</u>	58 437.00	85 918.00	47 578.00	163 039.00	124 424.00	80 282.00
<u>1962</u>	57 786.00	91 960.00	83 125.00	157 092.00	156 407.00	88 916.00
<u>1965</u>	57 780.00	97 564.00	96 144.00	156 813.00	166 112.00	91 729.00
<u>Tasas de crecimiento (anual acumulativo)</u>						
<u>Producto bruto</u>						
1950-62	2.40	2.40	5.80	2.50	4.30	3.10
1962-65	3.50	4.00	7.10	4.30	4.40	4.00
<u>Productividad</u>						
1950-62	=0.1	0.60	4.70	-0.30	1.90	0.80
1962-65	-	2.00	5.00	0.10	2.00	1.10

a/ Censo 1950, personas nominalmente censadas.

b/ Censo 1962, personas nominalmente censadas.

c/ II Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

/más homogéneos

más homogéneos y procurando destacar la diversidad de estratos tecnológicos que suelen involucrar.

Dentro del propio sector agropecuario, no cabe duda que existen situaciones diferentes en la que se tiene un sector ganadero que es relativamente pequeño en términos de ocupación, que sin embargo aporta una cuota considerable al producto,^{1/} frente a amplísimos grupos de productores de autoconsumo que trabajan con métodos rudimentarios y que caracterizan fundamentalmente la producción en la agricultura.

En efecto, se tiene que la relación de productividad entre la Agricultura y la Ganadería es de 1 a 7.

Por otra parte el sector de la industria manufacturera reúne actividades artesanales, que en términos de empleo representan cerca del 60 por ciento de la ocupación total del sector y que sin embargo generan sólo el 30 por ciento del producto total del sector; frente a un sector fabril de relativo desarrollo y crecimiento que absorbe el 40 por ciento de ocupación y genera el 70 por ciento del producto del sector.

Cabe mencionar que dentro del propio estrato fabril pueden identificarse diferencias notorias de eficiencia, y grado de absorción técnica. Por de pronto la industria de alimentos genera casi la mitad de la producción fabril y absorbe cerca del 30 por ciento del total de ocupados.

El sector de "otros servicios" representa, asimismo, una agrupación de actividades muy heterogéneas, que van desde el servicio doméstico y todo el sinnúmero de ocupaciones que constituyen formas de desocupación disfrazada, hasta otros de alta especialización y calificación. Más adelante tomaremos este aspecto al analizar la estructura profesional de la población ocupada.

^{1/} El sector agropecuario comprende la Agricultura, la Ganadería, la Silvicultura y la Pesca y Caza.
La ocupación total en la ganadería no sobrepasa el 15 por ciento de la ocupación agrícola.
El aporte del sector ganadero al P.B.I. es de un 12 por ciento en comparación al del sector agrícola que es de 22 por ciento.

/b) La

b) La estructura profesional de la población ocupada

Sin embargo todas las consideraciones que se hagan en relación a la ocupación pierden parte de su validez si no se acompaña de un análisis de cada uno de los niveles de calificación profesional que componen un nivel ocupacional dado. La obtención de determinado nivel ocupacional, en un sector, rama o grupo de actividades, depende de un conjunto de relaciones entre diversos tipos de actividades que exigen diversas calificaciones y formaciones. Las relaciones entre ellas toma, en determinadas circunstancias, el carácter de verdaderas "proporciones técnicas".^{1/} De ahí que, en la misma medida que existe un gran contingente de mano de obra desocupada, la escasez de algunos tipos de recursos humanos calificados pueden llegar a transformarse en poderosos factores de estrangulamiento para los objetivos de la política ocupacional y para el logro de las metas económicas en general.

Por consiguiente es indispensable observar la vinculación entre la distribución ocupacional y la estructura profesional de la población ocupada, aun con las limitaciones derivadas de una clasificación sectorial y profesional muy agregada, que sin embargo constituye un buen indicador global.

A este respecto cabe considerar la situación en el año 1962 señalada por el Censo de Población y Vivienda que se ofrece en el Cuadro 3, como asimismo la estimación referida al año 1965 contenida en el cuadro 4 y la estructura porcentual en los cuadros 5 y 6.

Las cifras confirman la apreciación cualitativa - sobre la que parece haber consenso - en cuanto al grado de calificación relativamente bajo de la población paraguaya, a la par que permite alguna ilustración numérica sobre la magnitud del problema en términos cuantitativos. Además resulta muy útil la caracterización al relacionar la estructura profesional con la distribución por sectores de la ocupación.

Destaca, por ejemplo, el hecho de que existen 20 mil personas que se califican de "Profesionales y técnicos", y que representan 3.3 por ciento

^{1/} Es difícil concebir, por ejemplo, que una industria relativamente moderna pueda ocupar un número cualquiera de personas sin considerar las necesidades de ingenieros, técnicos u obreros calificados que implica.

Cuadro 2

PARAGUAY, ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA EN 1962

(número de personas)

Categoría Sector de actividad	Profesio- nal	Profesio- nales y técnicos	Administra- dores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio	FF.AA.	Total
Agropecuaria ^{a/}		189	341	271	313 801	142	601	315 345
Manufactura ^{b/}		251	1 196	2 311	79 148	1 369	429	84 704
Construcción		120	269	84	12 056	1 835	36	14 400
Servicios básicos ^{c/}		53	245	3 394	8 510	1 709	246	14 157
Otros servicios	17 841		1 678	46 080	3 070	24 418	35 470	128 557
Totales	18 454		3 729	52 140	416 585	29 473	36 782	557 163

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1962.

a/ Comprende agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

b/ Incluye minas y canteras.

c/ Incluye agua, luz, transporte y comunicaciones

Cuadro 4

PARAGUAY. ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965
(Miles de personas)

Sector de Actividad	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio	FF.AA.	Total
Agropecuaria	0.2	0.4	0.3	347.9	0.2	0.6	349.6
Manufactura	0.3	1.3	2.4	84.0	1.4	0.5	89.9
Construcción	0.1	0.3	0.1	12.8	1.9	0.1	15.3
Servicios Básicos	0.1	0.3	3.8	9.6	1.9	0.3	16.0
Otros Servicios	19.1	1.8	49.3	3.3	26.1	38.0	137.6
Total	19.8	4.1	55.9	457.6	31.5	39.5	608.4

Nota: Estimación basada en la estructura de 1962.

Cuadro 5

PARAGUAY
 ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965
 (Composición porcentual por categoría ocupacional)

Sector de actividad	Profesio- nales y técnicos	Administra- dores y gerentes	Empleados y Vendedores	Operarios y Artesanos	Personal de Servicio	FF. AA.	Total
Agropecuaria	0.1	0.1	0.1	99.5	0.1	0.1	100.0
Manufactura	0.3	1.4	2.7	93.4	1.6	0.6	100.0
Construcciones	0.6	2.0	0.7	83.7	12.4	0.6	100.0
Servicios básicos	0.6	1.9	23.7	60.0	11.9	1.9	100.0
Otros servicios	13.9	1.3	35.8	2.4	19.0	27.6	100.0
Total	3.2	0.7	9.2	75.2	5.2	6.5	100.0

Cuadro 6

PARAGUAY

ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965

(Composición porcentual por sectores de actividad)

Sector de actividad	Profesio- nales y técnicos	Administra- dores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio	FF. AA.	Total
Agropecuario	1.0	9.8	0.5	76.0	0.6	1.5	57.5
Manufactura	1.5	31.7	4.3	18.4	4.5	1.3	14.8
Construcciones	0.5	7.3	0.2	2.8	6.0	0.3	2.5
Servicios básicos	0.5	7.3	6.8	2.1	6.0	0.7	2.6
Otros servicios	96.5	43.9	88.2	0.7	82.9	96.2	22.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

de la población ocupada total. Esta cifra parecería no ser tan crítica si se la compara con el promedio de América Latina,^{1/} a pesar que ésta ya de por sí es muy baja. Sin embargo, al analizar su distribución por sectores se observa que casi de la totalidad de ellos se encuentran ubicados en el sector de servicios diversos, con un 96.5 por ciento.

En efecto, el sector agropecuario emplea el 1 por ciento de ese grupo, aunque absorbe el 57 por ciento de la fuerza de trabajo, de manera que vienen a representar menos del 0.1 por ciento de la ocupación agropecuaria total; en términos absolutos, se ocupan en todo el sector agropecuario menos de 200 "Profesionales y Técnicos". Una cifra casi similar se da en la industria manufacturera con cerca de 300 profesionales y técnicos, absorbiendo el 1.5 por ciento y representando el 0.3 por ciento de la ocupación manufacturera total.

Esta situación es consecuencia principalmente del escaso desarrollo de la industria manufacturera paraguaya, especialmente del estrato fabril, y en consecuencia al alto peso relativo de la artesanía. El índice de "Profesionales y Técnicos" en la ocupación del sector construcción es algo mayor (0.8 por ciento) y 0.4 por ciento en servicios básicos. En los otros servicios, el 13.9 por ciento de los ocupados está constituido por "Profesionales y Técnicos". En este sector quedan comprendidos los profesionales de la Administración Pública y los independientes.

Conviene señalar que será necesario efectuar en el futuro un análisis más a fondo del grupo "Profesionales y Técnicos" a la luz de informaciones más completas con el fin de determinar la relación entre los profesionales y los técnicos. Anteriormente se indicaba la importancia de las profesiones entre ocupaciones de diferentes calificaciones, y además es particularmente significativa la relación profesionales y técnicos desde el punto de vista de la eficiencia con que se aprovecha la formación de recursos humanos de niveles altos e intermedios.

^{1/} En América Latina, para 1965, se estima en un 3.6 por ciento de la población activa el número de "profesionales y técnicos".

Existen presunciones de que en el Paraguay la cifra de técnicos - excluidos los maestros de instrucción primaria y los contadores - no superaría al 50 por ciento de la dotación existente de profesionales, con relaciones aún más desfavorables en algunos sectores.

Con respecto a las personas comprendidas en la categoría de "operarios y artesanos", que constituyen las tres cuartas partes de la población ocupada (alrededor de 460 mil personas), faltaría conocer su composición por grado de calificación.

c) El perfil educativo de la población ocupada

Veamos anteriormente que siendo la estructura profesional relativamente deficiente no era totalmente suficiente para apreciar más efectivamente el grado de calificación de la población ocupada. A estos efectos, a pesar de la acentuada ausencia de información sistemática sobre la realidad presente del Paraguay - aunque se trata de antecedentes que deberían constituir la base esencial para una efectiva planificación de la educación -, se presenta en el cuadro 7 el perfil educativo de la población ocupada en 1962. En base a estos datos se indica en el cuadro 8 los resultados estimados para 1965 y traducidos en los cuadros 9 y 10 en términos de su composición porcentual por categorías profesionales y por niveles de formación. En términos generales las cifras denotan con crudeza el nivel educativo de la población paraguaya: casi un 90 por ciento del total de la población ocupada no pasa de tener instrucción primaria; de los cuales más de 80 por ciento no han terminado siquiera el nivel primario.

Es interesante además, señalar algunas situaciones aparentemente paradójicas: del grupo de "Profesionales y Técnicos" cerca de un 25 por ciento sólo tiene algún tipo de instrucción primaria o simplemente no tiene instrucción; de los "Administradores y Gerentes" un 81 por ciento no pasa de tener más allá de formación secundaria. Llama la atención que el número de personas con formación profesional y vocacional técnica industrial y agrícola es de alrededor de 2 mil personas; 500 en la categoría de "Profesionales y Técnicos" y 900 personas en la categoría "Operarios y Artesanos" (sólo un 0.2 por ciento del total de este grupo).

/Cuadro 7

Cuadro 7

PARAGUAY: PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA EN 1962
(Número de personas)

Niveles de formación	Categorías profesionales	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio	Fuerzas armadas	Total
<u>Formación universitaria</u>		<u>4 033</u>	<u>704</u>	<u>2 109</u>	<u>449</u>	<u>360</u>	<u>76</u>	<u>7 731</u>
Completa		2 758	307	276	102	154	10	3 607
Incompleta		1 275	397	1 833	347	206	66	4 124
<u>Formación media</u>		<u>9 908</u>	<u>1 869</u>	<u>18 067</u>	<u>18 205</u>	<u>4 086</u>	<u>2 630</u>	<u>54 765</u>
<u>Secundaria general a/</u>		<u>9 446</u>	<u>1 824</u>	<u>17 689</u>	<u>17 473</u>	<u>3 996</u>	<u>2 580</u>	<u>53 008</u>
Completa		3 571	780	5 537	1 186	861	253	12 188
Incompleta		5 875	1 044	12 152	16 287	3 135	2 327	40 820
<u>Otros b/</u>		<u>462</u>	<u>45</u>	<u>378</u>	<u>732</u>	<u>90</u>	<u>50</u>	<u>1 757</u>
<u>Formación primaria c/</u>		<u>4 513</u>	<u>1 156</u>	<u>31 964</u>	<u>397 931</u>	<u>25 027</u>	<u>34 076</u>	<u>494 667</u>
Completa		2 114	415	6 458	30 066	3 754	4 674	47 481
Incompleta d/		1 572	510	14 193	161 501	11 221	16 199	205 196
Menos de 3 años y sin instrucción		827	231	11 313	206 364	10 052	13 203	241 990
<u>Total</u>		<u>18 454</u>	<u>3 729</u>	<u>52 140</u>	<u>416 585</u>	<u>29 473</u>	<u>36 782</u>	<u>557 163</u>

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1962.

a/ Incluye Magisterio y Comercial.

b/ Incluye formación profesional y vocacional industrial y agrícola.

c/ Comprende los de formación primaria y sin formación.

d/ Comprende los que tienen aprobado el 3º, 4º ó 5º año.

Cuadro 8

PARAGUAY. PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965
(número de personas en miles)

Niveles de Formación	Categorías Profesionales y Técnicos	Administradores y Gerentes	Empleados y Vendedores	Operarios y Artesanos	Personal de Servicio FF.AA.	Total
Formación universitaria	<u>4.4</u>	<u>0.8</u>	<u>2.3</u>	<u>0.5</u>	<u>0.4</u>	<u>8.5</u>
- completa	3.0	0.4	0.3	-	0.2	3.9
- incompleta	1.4	0.4	2.0	0.5	0.2	4.6
Formación media	<u>10.8</u>	<u>2.1</u>	<u>19.7</u>	<u>20.0</u>	<u>4.5</u>	<u>60.0</u>
Secundaria general	10.3	2.0	19.3	19.1	4.4	57.9
- completa	3.9	0.9	6.0	1.4	0.9	13.4
- incompleta	6.4	1.1	13.3	17.7	3.5	44.5
Otros	0.5	0.1	0.4	0.9	0.1	2.1
Formación Primaria	<u>4.2</u>	<u>1.2</u>	<u>24.2</u>	<u>42.4</u>	<u>27.3</u>	<u>539.9</u>
- completa	2.3	0.5	7.1	32.7	4.1	51.8
- incompleta	1.7	0.5	15.5	176.5	12.2	224.1
- menos de 3 años y sin instrucción	0.9	0.2	12.3	225.2	11.0	264.0
Total	20.1	4.1	56.9	454.9	32.2	608.4

Cuadro 9
 PARAGUAY: PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965
 (Composición porcentual por categorías profesionales)

Niveles de formación	Categorías profesionales	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio	Fuerzas armadas	Total
<u>Formación universitaria</u>		<u>52.1</u>	<u>9.1</u>	<u>27.3</u>	<u>5.8</u>	<u>4.7</u>	<u>1.0</u>	<u>100.0</u>
Completa		76.5	8.5	7.6	2.8	4.3	0.3	100.0
Incompleta		30.9	9.6	44.5	8.4	5.0	1.6	100.0
<u>Formación media</u>		<u>18.1</u>	<u>3.4</u>	<u>33.0</u>	<u>33.2</u>	<u>7.5</u>	<u>4.8</u>	<u>100.0</u>
<u>Secundaria general</u>		<u>17.8</u>	<u>3.4</u>	<u>33.4</u>	<u>33.0</u>	<u>7.5</u>	<u>4.9</u>	<u>100.0</u>
Completa		29.3	6.4	45.4	9.7	7.1	2.1	100.0
Incompleta		14.4	2.5	29.8	39.9	7.7	5.7	100.0
<u>Otros</u>		<u>26.3</u>	<u>2.6</u>	<u>21.5</u>	<u>41.7</u>	<u>5.1</u>	<u>2.8</u>	<u>100.0</u>
<u>Formación primaria</u>		<u>0.9</u>	<u>0.2</u>	<u>6.5</u>	<u>80.4</u>	<u>5.1</u>	<u>6.9</u>	<u>100.0</u>
Completa		4.5	0.9	13.6	63.3	7.9	9.8	100.0
Incompleta		0.8	0.2	6.9	78.7	5.5	7.9	100.0
Menos de 3 años y sin instrucción		0.3	0.1	4.7	85.3	4.2	5.4	100.0
<u>Total</u>		<u>3.3</u>	<u>0.7</u>	<u>9.3</u>	<u>74.8</u>	<u>5.3</u>	<u>6.6</u>	<u>100.0</u>

Cuadro 10
 PARAGUAY: PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965
 (Composición porcentual por niveles de formación)

Niveles de formación \ Categoría profesional	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicio	Fuerzas armadas	Total
<u>Formación universitaria</u>	<u>21.8</u>	<u>18.9</u>	<u>4.0</u>	<u>0.1</u>	<u>1.2</u>	<u>0.2</u>	<u>1.4</u>
Completa	14.9	8.2	0.5	-	0.5	-	0.7
Incompleta	6.9	10.7	3.5	0.1	0.7	0.2	0.7
<u>Formación media</u>	<u>53.7</u>	<u>50.1</u>	<u>34.7</u>	<u>4.4</u>	<u>13.9</u>	<u>7.1</u>	<u>9.8</u>
<u>Secundaria general</u>	<u>51.2</u>	<u>48.9</u>	<u>33.9</u>	<u>4.2</u>	<u>13.6</u>	<u>7.0</u>	<u>9.5</u>
Completa	19.4	20.9	10.6	0.3	2.9	0.7	2.2
Incompleta	31.8	28.0	23.3	3.9	10.7	6.3	7.3
<u>Otros</u>	<u>2.5</u>	<u>1.2</u>	<u>0.8</u>	<u>0.2</u>	<u>0.3</u>	<u>0.1</u>	<u>0.3</u>
<u>Formación primaria</u>	<u>24.5</u>	<u>31.0</u>	<u>61.3</u>	<u>95.5</u>	<u>84.9</u>	<u>92.7</u>	<u>88.8</u>
Completa	11.5	11.1	12.4	7.2	12.7	12.7	8.5
Incompleta	8.5	13.7	27.2	38.8	38.1	44.1	36.8
Menos de 3 años y sin instrucción	4.5	6.2	21.7	49.5	34.1	35.9	43.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

/La situación

La situación revelada a través de estas cifras tiene efectos imponderables sobre la eficiencia y productividad de las actividades económicas especialmente si se piensa en la posibilidad de efectuar un esfuerzo de modernización en determinados sectores claves para el desarrollo futuro del país.

Además de estas características generales del perfil educativo por grandes categorías profesionales convendría examinar con más detalle la situación que se registra referente al personal calificado con formación universitaria. La constatación de ciertas tendencias en la formación universitaria, así como el análisis de la existencia total de profesionales y técnicos constituyen aspectos básicos para la planificación en materia educacional, a la par que facilitan evaluar el sentido de los cambios que se requieren a la luz de los esfuerzos de desarrollo económico y social que el país persigue.

Por ejemplo, la disponibilidad actual de ingenieros representa una dotación de sólo 75 profesionales de esta especialidad por millón de habitantes (0.075 por mil). Basta señalar que para el conjunto de América Latina la dotación de ingenieros (que se considera sumamente baja) es de 380 por millón de habitantes.

En el sector agropecuario la existencia total de unos 100 ingenieros agrónomos es una de las más bajas de América Latina en relación a los habitantes (50 por millón de habitantes); significa una relación de 0.28 profesionales de esta especialidad por cada 1 000 trabajadores ocupados en este sector y no más de 0.0025 ingenieros agrónomos por 1 000 hectáreas, sin tener en cuenta la notable proporción de ingenieros agrónomos que de hecho no trabajan en el campo.

Algo similar ocurre con la profesión médica. En el país existe una dotación de 1 100 médicos, lo que hace 550 médicos por cada millón de habitantes. Para este caso es útil señalar que la relación médicos y personal para médico técnico es del orden de 1 a 0.17.

/A este

A este respecto, tal como se indicaba más arriba parece ser muy aguda la escasez de personal técnico intermedio, lo que a sus efectos directos agrega, a la evidente escasez de profesionales, un inevitable grado de subutilización de las capacidades de estos últimos al tener que desempeñar funciones que podrían atender técnicos de menor grado de calificación.

3. La oferta del sistema educativo

Las características del perfil educativo de la población ocupada son resultado de la forma como ha evolucionado a largo plazo el sistema educacional. De modo que es útil conocer brevemente algunos antecedentes acerca de la capacidad actual del sistema que a su vez permita tener alguna idea sobre la ampliación de sus diferentes ramas y niveles frente a los requisitos que le planteará las necesidades de formación futura de los recursos humanos del país.

Se estima que en 1965 el número total de egresados de la enseñanza primaria en el Paraguay fue del orden de las 16 000 personas. En los últimos años se viene registrando una tasa de aumento del orden del 3 al 4 por ciento acumulativo anual de tales egresados a consecuencia de una expansión de la matrícula, motivada por la complementación de las escuelas incompletas, especialmente en las áreas rurales, que carecían de los grados que exigen el sistema. Sin embargo, la deserción es sumamente alta: de 100 matriculados en primer grado no más de 17 llegan al sexto grado y de los cuales casi el 50 por ciento deserta en el segundo grado. De otra manera, frente a 16 000 egresados, la matrícula total en todos los cursos de la enseñanza primaria abarca unas 360 mil personas.

La enseñanza media comprende Ciclo Básico, Bachillerato, Comercio y Normal; y la enseñanza técnica abarca: Vocacional, Telecomunicaciones, Industrial y Agropecuaria (prácticos rurales y peritos agrónomos).

/En 1965

En 1965 egresaron del Bachillerato Humanístico 630 personas, 160 del Bachillerato Comercial, y 700 del Magisterio; lo que hace un total de 1 490 egresados de enseñanza secundaria, siendo la matrícula total en los distintos grados del orden de 8 330 desglosado en la siguiente forma:

Bachillerato humanístico :	4 850
Bachillerato comercial :	1 140
Magisterio :	2 610

De esos egresados alrededor del 75 por ciento ingresó a estudios superiores, en tanto que el otro 25 por ciento se incorporó directamente a la fuerza de trabajo o a la población inactiva no escolar.^{1/}

En cuanto a la enseñanza técnica la matrícula total alcanza a 2 000 personas y a unos 330 el número anual de egresados.^{2/} De estos últimos algo de 170 corresponden a vocacional y telecomunicaciones, 20 a industrial, 120 a prácticos rurales y 20 a peritos agrónomos.

En resumen, los que egresan actualmente del segundo ciclo de la enseñanza media no pasan de 2 000 personas anuales.

Finalmente, se calcula que en 1965 el número total de egresados de la enseñanza universitaria fue del orden de las 400 personas.

Cerca de 100 optaron por Derechos y Ciencias Sociales y Filosofía, 70 por Medicina y afines, 70 por Química y Farmacia, 80 por Ciencias Económicas y Administración, 20 por Arquitectura y Bellas Artes, apenas algo más de 30 por profesiones relacionadas con la agricultura y solamente 5 en Ingeniería.

^{1/} Especialmente en el caso de la población femenina.

^{2/} No se incluyen las escuelas profesionales femeninas.

II. LA ESTRATEGIA FUTURA

1. Probable evolución futura de la estructura demográfica

La evolución probable de las principales relaciones demográficas lleva a estimar que la población total alcanzará a 2.6 millones en 1973 y hacia 1985 a unos 3.9 millones de personas. Para 1973, posiblemente su estructura por edades no sufrirá modificaciones de importancia, de manera que la cifra global quedará determinada por cerca de un millón 160 mil personas en el grupo de menos de 15 años, algo más de un millón 280 mil entre 15 y 64 años, y poco más de 128 mil personas de más de 65 años. Dentro del estrato más joven, la población en edad escolar (5 a 14 años) puede representar unas 745 miles de personas, en comparación con los 517 miles que se registraron en 1962.

De otra parte, en virtud de los cambios en la estructura de edades y de la mayor participación de las mujeres en el trabajo, podría aumentar levemente la tasa de participación de la fuerza de trabajo, en la población total, de manera que esta última alcanzaría en 1973 a unas 849 miles de personas y a un millón 300 mil personas en 1985, lo que representaría un aumento de necesidades de ocupación, con respecto a 1965, de 200 mil personas hasta 1973 y de 650 mil personas hasta 1985 como resultante solo de la tasa de aumento de la fuerza de trabajo, sin contar las necesidades de absorción de los desocupados y sub-ocupados existentes en 1965.

2. La política ocupacional

Al analizar la situación actual se desprendía claramente la insuficiencia dinámica para generar empleos en la cantidad necesaria, y las perspectivas que presentaba la situación ocupacional si habían de darse las tendencias históricas.

El alto crecimiento de la fuerza de trabajo y la falta de mayor crecimiento de la producción se han conjugado en términos de aumentos de la subocupación o "desocupación disfrazada". En la medida que el proceso se agudizó, este elemento de ajuste se hizo insuficiente, pasando la tasa de desocupación abierta de 2.8 por ciento en 1950 a 5 por ciento en 1962 y 5.5 por ciento en 1965.

/Es importante

Es importante establecer como debería orientarse la ocupación en los próximos años. Si el país no resolviera el problema de la insuficiente provisión de empleos, los esfuerzos de crecimiento económico se debilitarían considerablemente en razón a las tensiones económicas y sociales que encierra la desocupación.

En efecto, el Gobierno no puede seguir expandiendo su ocupación ilimitadamente por razones de financiamiento. En determinado momento son objetivos incompatibles entre sí la expansión indiscriminada de la ocupación y de la inversión gubernamental al mismo tiempo; y existe la necesidad imperiosa de incrementar el ahorro del Gobierno para contribuir al financiamiento de aquella inversión.

De tal manera, la participación de la ocupación en la Administración Pública con respecto al total del país no debe seguir subiendo. Ello significa reconocer que cierto incremento en la ocupación del Gobierno sería requerido, con las siguientes características: tener una intensidad muy pequeña y condicionada a que el país crezca suficientemente; estar encuadrada dentro de una estructura establecida bajo una racionalización administrativa y presupuestaria; e incorporar nuevos funcionarios sobre la base de una capacitación estricta, para operar eficientemente en la prestación de una serie de servicios públicos que hoy no se producen, o bien se prestan insuficientemente. El Gobierno no podrá incrementar simplemente la ocupación si la economía en general no crece. Esta sería una solución que llevaría en definitiva a disminuir el ahorro del Sector Público y a distorsionar cada vez más la estructura del empleo.

En el sector agropecuario se pretende incrementar la producción en el período 1967-73, a un ritmo sostenido y mayor que el histórico a través del aumento de la superficie productiva y la elevación de la productividad de algunas explotaciones. Se postula la rehabilitación de la zona central a fin de eliminar el minifundio extremo, orientar las unidades de explotación hacia ciertos modelos tipos, especializar la producción de la zona, integrar la agricultura y la ganadería, revitalizar el recurso suelo, y planificar la emigración de la población hacia las áreas de colonización del Alto Paraná.

/El período

El período 1974/85 se caracterizará por intensificación de la ganadería y sobre todo, la integración y desarrollo integral del Chaco. Muchas de estas actividades deberán ir acompañadas del uso intensivo de altas técnicas de manera de maximizar el rendimiento por hombre ocupado. Sin embargo, al nivel de cada actividad dentro del sector deberán programarse cuidadosamente los sistemas de producción. Habrá que ubicar las actividades claves en términos de producto generado y las urgencias para el conjunto, asignando aquellas técnicas que logren cumplir más eficientemente esos objetivos.

Junto con las anteriores existen un sinnúmero de actividades que planificadas en programas de desarrollo comunal, especialmente en las áreas de colonización, pueden ser llevadas a cabo con un mínimo de recursos de capital y con toda la mano de obra disponible. Sin embargo no se trata de cualquier tipo de trabajo; deberán referirse a aquellos que signifiquen inversiones, como construir caminos vecinales que permitan la salida de los productos de la comunidad a centros más poblados, limpiar sus tierras y plantar árboles, mejorar el sistema de cultivos, en fin, todo aquello destinado a procurarles más productos, más alimentos y más trabajos en el futuro y complementadas con el desarrollo de las actividades claves programadas en la región y que esas sí deberán asegurarse su ejecución por el Estado. En consecuencia, habrán de evitarse las operaciones que no sean directamente productivas, dándose preferencia a las que tengan carácter de verdaderas inversiones y las múltiples operaciones descentralizadas deberán integrarse en las perspectivas del Plan Nacional, basadas además, fundamentalmente, en una movilización de la comunidad y sus intereses, armonizadas con los períodos de las zafras.

De otra manera, no es el caso de efectuar cualquier tipo de trabajo en la comunidad, sino aquellos que tienen carácter de inversión en la perspectiva de la planificación nacional.

En cuanto al sector manufacturero en el período 1967/73 el énfasis estará dado en las actividades tradicionales de producción, especialmente en la creación y ampliación de las industrias de transformación de los productos del agro y de varias industrias proveedoras de insumos.

/Pareciera ser

Pareciera ser que un proceso de desarrollo industrial no conduce necesariamente a un proceso de absorción ocupacional, sin embargo en el caso del Paraguay las condiciones de este sector podrían permitir una mayor absorción de mano de obra, sin dejar de lado su papel de acelerar el crecimiento económico. A tales efectos el desarrollo del sector manufacturero debería estar encauzado en los siguientes lineamientos:

- Tener una tasa de crecimiento más alta que la histórica, basada en el desarrollo de las actividades tradicionales de producción, pero acompañada de una sustancial renovación tecnológica. Esto significará un crecimiento acelerado de la productividad.
- Junto con lo anterior, el fomento y promoción de la artesanía organizada con miras a la producción de exportación. Tal es el caso de productos típicos paraguayos; por ejemplo el ñandutí y los jabones de coco, que tendrían un mercado potencial en los países desarrollados y podrían ser una fuente de recursos para el país, al mismo tiempo que por su baja densidad de capital y su alto insumo de mano de obra podrían constituir una fuente amplia de ocupación. Para estos efectos reviste especial importancia una acción planificada de modo que se pueda organizar eficientemente el mercado de estos productos y su promoción y venta en el exterior. Al mismo tiempo debe encauzarse parte de los nuevos recursos en una mejor remuneración a la mano de obra ocupada en estas actividades, como única forma que llegue a ser una actividad principal y no marginal, aliviando la presión por empleos en otros sectores.

El éxito de una política ocupacional de largo plazo y de crecimiento económico estará cimentado fundamentalmente en la capacidad de los sectores Agropecuario y Manufacturero en seguir esos lineamientos.

A la expansión en el número de nuevos empleos por esas vías, podrán adicionarse otra serie de medidas generales concurrentes de política económica.

/Deberán ajustarse

Deberá ajustarse la estructura de precios entre maquinaria y mano de obra así como los precios reales de la maquinaria y de la mano de obra en función de los "precios sociales" implícitos en las orientaciones anteriores, dado que el país tiene en el ahorro total su recurso más escaso. El ahorro es el elemento que financia en definitiva la inversión en general y la inversión en maquinaria en particular. Bajo estas condiciones, los "precios sociales" deben ser necesariamente distintos a los precios reales de las transacciones, y sus niveles relativos deberían corresponder a aquel nivel tecnológico que permita maximizar el producto y obtener conjuntamente el mayor nivel ocupacional posible.

Deberán en consecuencia, desestimularse durante el período 67/73 la utilización de maquinaria que ahorra mano de obra sin aumentar por sí la producción, con excepción de las actividades claves ya mencionadas y en aquellos casos que no haya alternativa tecnológica posible.

El aceleramiento al máximo de las obras públicas y de las inversiones en vivienda reviste fundamental importancia, tanto por el papel que juega como elemento de integración del Paraguay y base para cualquier política de desarrollo, como por el elevado "multiplicador" de ocupación que ellas poseen. Las obras que no constituyan prioridades deberán programarse conjuntamente con éstas, al nivel de las comunidades rurales en la forma ya indicada en párrafos precedentes.

En relación a los Servicios, deberá expandirse la actividad turística y realizarse un esfuerzo especial de producción para aprovechar el alto contenido de mano de obra por unidad de producto que esta actividad posee. Obviamente está en parte sujeta a la habilitación de nuevas carreteras, albergues, estaciones de servicio, etc. y todo aquello que permita poner al alcance del turista, con ciertas comodidades las bellezas naturales de nuestro país.

Otra medida importante está relacionada con la extensión de los servicios de educación y salud. Estos sectores sociales, además de sus fines, que no es el caso plantear aquí, permiten absorber parte de la población y además constituyen servicios productivos por sus efectos sobre el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos. La educación

/puede jugar

puede jugar un importante papel a ese respecto. Si se mejora sustancialmente las tasas de retención en el sistema y se hace una expansión de los servicios educativos, se contribuirá a aminorar la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo por lo menos en un plazo medio.^{1/}

No hay pues otra solución que el desarrollo acelerado y sostenido. Para absorber la desocupación existente, y gradualmente la subocupación, para los años 1973 y 1985 la producción total del país deberá crecer en 6.9 por ciento y 7.3 por ciento respectivamente. Esto significa una tasa de aumento del producto per cápita de 3.7 por ciento entre 1967-1973 y 3.8 por ciento acumulativo anual entre 1973 y 1985.

En el cuadro 11 se tiene el balance de población y ocupación proyectado. Estas cifras suponen un proceso moderado de emigración rural hacia las zonas urbanas. Sin embargo, este proceso podría acelerarse, sobre todo en el período 1973-85 a la luz de los esfuerzos de crecimiento del sector manufacturero, a menos que el desarrollo de las nuevas actividades, sobre todo artesanales, se localicen en zonas rurales lo que unido al proceso de colonización evitaría en parte el mencionado aceleramiento.

3. La evolución del producto y la productividad

Cumplir con los objetivos de ocupación y de crecimiento económico no sólo significa postular una tasa de crecimiento del producto medio de la economía, sino que además reviste importancia determinar la estructura sectorial de ese producto. Es decir, cumplir los objetivos señalados significa también plantear exigencias de crecimiento al nivel de cada sector.

En efecto, en el cuadro 12, para 1973 la expansión agropecuaria debe crecer a una tasa acumulativa anual de 5.3 por ciento y de 6.0 por ciento para el período 1973-1985. En la manufactura el alza debe ser más intensa

^{1/} Ya se señalaba que en el Paraguay la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo era mayor que la de la población, por ser su estructura de edades muy joven. Si más niños van a las aulas y si más jóvenes no se retiran de sus estudios, serán menos las personas que entran en la fuerza de trabajo y presionan por nuevos empleos. Por otra parte, se estará mejorando la calidad de los recursos humanos del país, lo que indirectamente tendrá su repercusión favorable en la actividad económica general en el mediano y largo plazo.

aun y reviste casi la característica de un verdadero desafío: La tasa necesaria es de 9.0 por ciento para ambos períodos, lo que significa más que doblar el crecimiento experimentado por este sector en los últimos años.

Los demás sectores, construcción, servicios básicos y servicios en general deberán aumentar su crecimiento, especialmente el primero con las prioridades que tendrán para el Paraguay en los próximos años la ampliación de la infraestructura (central hidroeléctrica, carreteras, ciudad planificada en el Alto Paraná, puertos, puentes y aeropuertos en el Chaco) y de servicios, como educación, salud, turismo y comercio, y servicios del gobierno en general.

El cambio anotado en la estructura sectorial del producto ha de significar un incremento en el nivel de industrialización relativa. El sector manufacturero ha de incrementar su participación en el producto de un 15.7 por ciento en 1965 a un 18.3 en 1973 y 22 por ciento en 1985. La proporción del sector agropecuario ha de bajar de un 36.2 por ciento a un 32 y 28 por ciento respectivamente; y el sector construcciones ha de ser requerido para dar sostenimiento a la expansión aumentando considerablemente su participación de un 2.4 por ciento a más de 7 por ciento del producto bruto interno total en 1985. (Cuadro 13.)

Este proceso de expansión de la producción necesariamente debe estar acompañado por un aumento de la productividad. Un proceso de desarrollo económico se traduce en última instancia, en un incremento de la productividad de la economía en su conjunto y de cada uno de los sectores que la integran. Por otra parte, este incremento reflejará fundamentalmente un proceso de asimilación técnica y de eficiencia de los recursos que se utilizan.

En la medida que la estrategia que se adopte a este respecto sea realmente imperativo para el sector público y en que el sector privado sea inducido o estimulado a orientar sus esfuerzos sobre las líneas prioritarias se habrá incrementado la productividad de la economía en su conjunto.

La expansión del producto total de la economía entre 1965 y 1975 habrá de "explicarse" en un 56.5 por ciento por efecto de una mayor ocupación y el 34.5 por ciento restante por aumento de la productividad. Para el

/Cuadro 11

Cuadro 11

PARAGUAY: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA FUERZA DE TRABAJO

Características de la población	1950 a/		1962 b/		1965 c/		1973		1985	
	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje
Población ocupada	425 156	97.21	557 163	94.95	608.4	94.6	824.4	97.0	1 272.4	98.0
1.1 Agropecuario d/	235 433	55.38	315 345	56.60	349.6	57.5	442.9	53.7	631.5	49.6
2 Manufactura e/	68 629	16.14	84 704	15.20	89.9	14.8	130.9	15.9	229.9	18.1
3 Construcción	12 785	3.01	14 400	2.59	15.3	2.5	26.3	3.2	65.4	5.1
4 Servicios básicos	10 214	2.40	14 157	2.54	16.0	2.6	24.8	3.0	41.3	3.3
4.1 Agua, luz	620	-	905	-	-	-	-	-	-	-
4.2 Transporte y comunicaciones	9 594	-	13 252	-	-	-	-	-	-	-
5 Otros servicios	98 095	23.07	128 557	23.07	137.6	22.6	199.5	24.2	304.3	23.9
5.1 Comercio	30 250	-	39 819	-	-	-	-	-	-	-
5.2 Servicios generales	67 845	-	88 738	-	-	-	-	-	-	-
Total		100.00		100.00		100.0		100.0		100.0
Población desocupada	12 188	2.79	29 630	5.05	34.8	5.4	25.0	3.0	26.0	2.0
2.1 Desocupados que antes trabajaban	f/	-	26 616	89.83	-	-	-	-	-	-
2 Buscan trabajo por primera vez	f/	-	3 014	10.17	-	-	-	-	-	-
Total		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0
3 Total fuerza de trabajo	437 344	100.00	586 793	100.00	643.2	100.0	849.4	100.0	1 298.4	100.0

a/ Censo de Población y Vivienda. Nominalmente censados.

b/ Censo de Población y Vivienda. Nominalmente censados.

c/ Estimado.

d/ Comprende agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

e/ Incluye minas y canteras.

f/ No existe esta discriminación en el Censo de 1950.

Cuadro 12

PARAGUAY: EVOLUCION Y PROYECCIONES DEL PRODUCTO Y DE LA POBLACION OCUPADA

	Año	Sectorés económicos						Deso- cupa- ción	Fuerza de tra- bajo	Tasa de deso- cupa- ción	
		Agrope- uario	Ind. manufac- turera	Cons- trucción	Servicios básicos	Otros ser- vicios	Total				
Producto bruto interno (en millo- nes de guaraníes constantes de 1965)	1950	13 756	5 894	609	1 663	12 206	34 128				
	1962	18 220	7 789	1 197	2 215	20 114	49 535				
	1965	20 200	8 771	1 471	2 509	22 857	55 808				
	1973	30 542	17 481	3 735	4 915	38 811	95 484				
	1985	61 448	49 161	16 188	12 379	84 411	223 587				
Ocupación (miles de personas)	1950	235.4	68.6	12.8	10.2	98.1	425.1	12.2	437.3	2.8	
	1962	315.3	84.7	14.4	14.1	128.6	557.1	29.7	586.8	5.1	
	1965	349.6	89.9	15.3	16.0	137.6	608.4	34.8	643.2	5.4	
	1973	442.9	130.9	26.3	24.8	199.5	824.4	25.0	849.4	3.0	
	1985	631.5	229.9	65.4	41.3	304.3	1 272.4	26.0	1 298.4	2.0	
Producto por persona ocu- pada	1950	58 437	85 918	47 578	163 039	124 424	80 282				
	1962	57 786	91 960	83 125	157 092	156 407	88 916				
	1965	57 780	97 564	96 144	156 813	166 112	91 729				
	1973	68 959	133 545	142 015	198 185	194 541	115 822				
	1985	97 305	213 836	247 523	299 734	277 394	175 721				
Tasas anuales acumulativas de crecimiento	Producto	1950-62	2.4	2.4	5.8	2.5	4.3	3.1			
		1962-65	3.5	4.0	7.1	4.3	4.4	4.0			
		1965-73	5.3	9.0	12.4	8.8	6.8	6.9			
		1973-85	6.0	9.0	13.0	8.0	6.7	7.3			
	Ocupación	1950-62	2.5	1.8	1.0	2.7	2.3	2.3			
		1962-65	3.5	2.0	2.0	4.3	2.3	3.0			
		1965-73	3.0	4.8	7.0	5.7	4.7	3.9			
		1973-85	3.0	4.8	7.8	4.3	3.6	3.7			
	Producto por per- sona ocu- pada	1950-62	-0.1	0.6	4.7	-0.3	1.9	0.8			
		1962-65	-	2.0	5.0	-0.1	2.0	1.1			
		1965-73	2.2	4.0	5.0	3.0	2.0	2.9			
		1973-85	2.9	4.0	4.7	3.5	3.0	3.5			

Quadro 13

PARAGUAY. PRODUCTO BRUTO INTERNO POR SECTORES
(millones de ₡. de 1965)

Sectores	1950		1962		1965		1973		1985	
		%		%		%		%		%
Agropecuario	13.756	40.3	18.220	36.8	20.200	36.2	30.542	32.1	61.448	27.5
Manufactura	5.894	17.3	7.789	15.7	8.771	15.7	17.481	18.3	49.161	22.0
Construcción	609	1.8	1.197	2.4	1.471	2.6	3.735	3.9	16.188	7.2
Servicios Básicos	1.663	4.9	2.215	4.5	2.509	4.5	4.915	5.1	12.379	5.5
Otros Servicios	12.206	35.7	20.114	40.5	22.857	41.0	38.811	40.6	84.411	37.8
	34.128	100.0	49.535	100.0	55.808	100.0	95.484	100.0	223.587	100.0

/período 1973

período 1973 a 1985 las cifras respectivas darían 50.7 y 49.3 por ciento.^{1/} Esta situación se traduce en el cuadro 12 en los requisitos de aumento del producto por persona ocupada y las tasas de aumento de la ocupación en cada sector, de modo a ir gradualmente absorbiendo la desocupación y el crecimiento de la fuerza de trabajo.

4. Las necesidades de recursos humanos y su estructura profesional

Se deduce de las consideraciones anteriores que el proceso de desarrollo futuro envuelve variaciones en la participación relativa de los distintos sectores de actividad económica y de sus productividades. Los cambios en la participación relativa repercuten en la estructura profesional en razón que la ocupación de cada sector exige estructuras profesionales diferentes. Asimismo, la modernización y el aumento de la productividad plantean dentro de cada sector exigencias mayores de calificación profesional.

Estos efectos quedan ilustrados en los cuadros 14, 15 16 y 17. En ellos se presenta la estructura profesional hipotética para los años 1973 y 1985, teniendo en cuenta las proyecciones del producto y la ocupación comentadas en secciones precedentes y algunas hipótesis adicionales sobre las repercusiones de los aumentos de productividad supuestos para cada sector en términos de sus respectivas exigencias de calificación profesional.

Si se confrontan las proyecciones con la situación existente en 1965, podrá apreciarse la magnitud y composición de los cambios previstos. En general, los más significativos, entre 1965 y 1985, se refieren al importante crecimiento que habría de experimentar la existencia total de "Profesionales y Técnicos" (150 por ciento) y la de "Administradores y Gerentes" que debería

^{1/} Es útil comparar con la experiencia de países que tienen altas tasas de crecimiento cuyo incremento total se "explica" entre 2/3 y 3/4 por efecto de incremento de la productividad. Esto señalaría una idea del esfuerzo que significa esta estrategia para traducir una mayor utilización de los recursos humanos del país con expansión económica.

Cuadro 15

PARAGUAY, UNA HIPOTESIS SOBRE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA EN 1973
(Composición porcentual por sectores de actividad)

Categorías Sector de actividad	Profesio- nales y técnicos	Adminis- tradores y gerentes	Empleados y vendedores	Opararios y artesanos	Personal de servicio	FF.AA.	Total
Agropecuaria	3.1	10.8	0.5	72.9	0.8	1.7	53.7
Manufactura	6.8	31.3	6.5	19.5	5.1	1.3	15.9
Construcción	1.4	7.3	0.1	3.9	2.7	0.2	3.2
Servicios básicos	1.4	6.0	5.5	2.9	3.3	0.8	3.0
Otros servicios	87.3	44.6	87.4	0.8	88.1	96.0	24.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 16

PARAGUAY. UNA HIPOTESIS SOBRE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA PUEBLACION COUPADA EN 1973
(Composición porcentual por Categoría Profesional)

Sector de Actividad	Categoría Profesional	Técnicos	Profesionales y Gerentes	Administradores y Gerentes	Empleados y Vendedores	Operarios y Artesanos	Personal de Servicios	FF.AA.	TOTAL
Agropecuaria		0.2	0.2	0.1	99.2	0.1	0.2	100.0	
Manufactura		1.5	2.0	4.0	90.0	2.0	0.5	100.0	
Construcción		1.5	2.2	0.5	90.0	5.5	0.3	100.0	
Servicios Básicos		1.5	2.0	17.7	70.0	7.0	1.8	100.0	
Otros Servicios		12.8	1.9	34.9	2.4	22.6	25.4	100.0	
TOTAL		3.5	1.0	9.7	73.2	6.2	6.4	100.0	

CUADRO 17

PARAGUAY. UNA HIPOTESIS SOBRE LA " ESTRUCTURA PROFESIONAL " DE LA POBLACION OCUPADA EN 1985
(miles de personas)

Categorías profesio- nales Sector de actividad	Profesio- nales y técnicos		Administra- dores y Gerentes		Empleados y vendedores		Operarios y artesanos		Personal de Servicio		FF.AA. Total	
Agropecuaria	2.5		1.9		0.6		624.6		0.6		1.3	631.5
Manufactura	4.6		6.9		18.4		194.3		4.6		1.1	229.9
Construcción	1.6		1.4		0.7		58.2		3.3		0.2	65.4
Servicios básicos	0.8		1.0		7.7		28.9		2.1		0.8	41.3
Otros servicios	42.6		15.2		73.0		6.1		91.3		76.1	304.3
TOTAL	52.1		26.4		100.4		912.1		101.9		79.5	1 272.4

crecer en más de 5 veces, en circunstancias en que la ocupación total en el mismo período deberá duplicarse.

Un grupo que tendrá probablemente cambios profundos en su estructura sería la categoría de "Operarios y Artesanos". Esta consideración habría que comprobarla con un análisis más pormenorizado de la estructura interna de esta categoría. Sin embargo, si se observa los cuadros anexos 1, 2 y 3 sobre los niveles educativos de la población ocupada por sectores, proporcionado por el Censo de 1962, se puede concluir por lo menos en la necesidad de mejorar la formación profesional de algunas categorías, especialmente para los ocupados en Manufactura y Agropecuario.

5. El futuro perfil educativo de la población ocupada

El tipo de análisis indicado en la sección precedente permitiría apoyar proyecciones mejor fundamentadas acerca del perfil educativo de la población ocupada que sería compatible con las exigencias del desarrollo futuro del Paraguay. De este modo, se precisa el problema en términos más adecuados en lo que vienen a ser las preocupaciones más directas de la planificación de la educación. Dicho de otra manera, las futuras necesidades de recursos humanos son "susceptibles de traducirse en un marco cuantitativo que contribuye a precisar la magnitud y orientaciones del esfuerzo formativo que ha de emprenderse".^{1/}

En el cuadro 18 se presenta una hipótesis del perfil educativo de la población ocupada en 1985. Este perfil no depende sólo de los cambios previstos en la estructura profesional derivados de la expansión cuantitativa de las distintas categorías. En secciones y cuadros anteriores se hicieron repetidas referencias a algunas anomalías notorias en la situación presente, consistentes en el desempeño de funciones profesionales que no están respaldadas por una formación apropiada; es decir, "el perfil educativo interno de determinadas categorías profesionales consideradas en particular refleja insuficiencias muy marcadas en la extensión y naturaleza de la formación escolar y profesional correspondiente".^{2/}

1/ CEPAL e ILPES. La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina. UNESCO/Minedecal/9. Buenos Aires. Junio 1966.

2/ Op. cit.

Cuadro 18

PARAGUAY

UNA HIPOTESIS SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA EN 1985

(miles de personas)

Niveles de Formación	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y Artesanos	Personal de Servicio	FF. AA.	Total
Formación universit.	12.7	5.3	4.1	0.3	0.2	0.1	22.7
- completa	10.7	2.6	0.2	-	0.1	-	13.6
- incompleta	2.0	2.7	3.9	0.3	0.1	0.1	9.1
Formación media	34.8	18.1	46.5	146.9	15.2	13.3	274.8
Secundaria general	26.2	16.9	43.4	78.0	15.1	10.3	189.9
- completa	20.9	12.7	21.0	48.6	4.8	3.1	111.1
- incompleta	5.3	4.2	22.4	29.4	10.3	7.2	78.8
Otros	8.6	1.2	3.1	68.9	0.1	3.0	84.9
Formación primaria	4.6	3.0	49.8	764.9	86.5	66.1	974.9
- completa	3.3	2.7	25.2	153.3	19.2	14.5	218.2
- incompleta	0.8	0.2	15.0	362.1	44.7	32.5	455.3
- menos de 3 años y sin instrucción	0.5	0.1	9.6	249.5	22.6	19.1	301.4
Total	52.1	26.4	100.4	912.1	101.9	79.5	1,272.4

Este hecho reviste mayor gravedad para el futuro que en términos de déficit actual. Baste sólo pensar que la etapa actual del desarrollo paraguayo es esencialmente agropecuario; y que para el futuro no sólo se postula un crecimiento agropecuario diferente en términos de asimilación tecnológica, sino que además, se proyecta un desarrollo industrial cuya influencia indudablemente repercutirá en cambios sociales profundos en la sociedad paraguaya, que creará un tipo de urbanización diferente a la que se ha dado en el pasado; donde la aparición de nuevos valores y roles sociales, y nuevas necesidades ocupacionales será la característica predominante.

Todo lo cual significará entre otras cosas, la necesidad de mejorar el perfil educativo general de la población, "al margen de las mayores necesidades cuantitativas de profesiones de los distintos niveles".

Otro hecho que vale la pena considerar se relaciona principalmente con algunas rigideces que afectan a los intentos de mejorar el perfil educativo de la población ocupada. De hecho, alrededor del 25 por ciento de los ocupados en 1985 estará constituida por personas ya incorporadas a la fuerza de trabajo en 1965, es decir, "por sobrevivientes de la población ocupada en la actualidad cuyo perfil educativo está ya determinado, y sólo podrá modificarse en alguna medida mediante algún tipo de servicio de formación extraescolar".^{1/} Aun más, los nuevos contingentes que ingresan a la fuerza de trabajo en un futuro inmediato, tendrán también su perfil educativo predeterminado en gran medida por las condiciones educacionales ya existentes.

De lo anterior se desprende la razón del porqué en las proyecciones del cuadro 18 se continúa registrando proporciones significativas de personas con escasa formación escolar en algunas categorías profesionales en que podrían esperarse una mejor calificación en los próximos 20 años. De otra parte, para intentar medir el esfuerzo que fuese necesario desplegar al sistema educacional "es necesario hacerlo en relación con los nuevos ingresos a la población ocupada, cuyo nivel educativo ha de ser más alto", que el del promedio en 1985 para compensar la insuficiencia que muestran los sobrevivientes de la fuerza de trabajo actual. (Véase cuadro 19.)

^{1/} Ibid.

Cuadro 19

PARAGUAY. PERFILES EDUCATIVOS DE LA POBLACION OCUPADA
EN 1965 y 1985

(miles de personas)

	<u>Total</u> <u>1965</u>	<u>Total</u> <u>1985</u>	<u>Sobreviv. de</u> <u>1965 en 1985</u>	<u>Nuevas</u> <u>Ocupac.</u>
<u>1. Formación universitaria</u>	8.5	22.7	4.3	18.4
- completa	3.9	13.6	2.0	11.6
- incompleta	4.6	9.1	2.3	6.8
<u>2. Formación media</u>	60.0	274.8	30.0	244.8
Secundaria general	57.9	189.9	29.0	160.9
- completa	13.4	111.1	6.8	104.3
- incompleta	44.5	78.8	22.2	50.6
Otros	2.1	84.9	1.0	83.9
<u>3. Formación primaria</u>	539.9	974.9	270.0	704.9
- completa	51.8	218.2	26.1	192.1
- incompleta	224.1	455.3	111.9	343.4
- menos de 3 años y sin instrucción	264.0	301.4	132.0	169.4
<u>4. Total</u>	<u>608.4</u>	<u>1 272.4</u>	<u>304.3</u>	<u>968.1</u>

/6. La magnitud

6. La magnitud del esfuerzo necesario en la formación de los recursos humanos

Un análisis comparativo preliminar y al nivel global, con que se ha venido resumiendo en las secciones anteriores la situación de los recursos humanos del Paraguay, con los niveles presuntos de oferta de los sistemas formativos (educativo y vocacional) permitirá sin embargo, apreciar el grado de esfuerzo que deberán cumplir dichos servicios de formación.

La necesidad de dar formación universitaria completa (graduados) a casi 12 mil personas en los próximos 20 años significa que la enseñanza superior paraguaya ha de preparar en ese período a un número de profesionales equivalente a casi el triple de graduados universitarios que en la actualidad forman parte de la fuerza de trabajo.

En efecto, se requerirá una promoción universitaria anual que en promedio sería del orden de las 600 personas, en tanto que al presente egresan de las universidades menos de 400 personas por año, lo que representa un incremento de 50 por ciento respecto de los niveles presentes de egreso.^{1/}

Donde el problema se agudiza es en la necesidad de expansión que se plantean en el conjunto de la formación media, acompañada además de importantes cambios en su orientación. En los próximos 20 años, los egresados de la educación secundaria general (con estudios completos de Bachillerato, Comercio o Magisterio) que no continuarán su formación universitaria representan 100 mil personas, las que sumadas, a lo menos a otras tantas que ingresarían a la enseñanza superior vienen a sumar un número de egresos anuales de la educación secundaria general del orden

^{1/} Estas estimaciones globales ocultan gran parte del esfuerzo que deberá estar orientado en alterar la estructura interna de estos graduados. Como ejemplo basta señalar que de los 400 egresados actuales más de la cuarta parte están constituidos por graduados de filosofía, derecho y ciencias sociales (sin incluir Ciencias Económicas y Administración)

/de las

de las 10 mil personas en promedio. Esta cifra contrasta con las 1 500 a 2 000 personas promedio anuales de hoy, y que determina una necesidad de expansión mínima del orden de un 400 por ciento.

El desequilibrio mayor aparece en relación con la formación técnica. Las estimaciones determinadas a partir de las proyecciones resumidas en el cuadro 19, indican que en los próximos 20 años la educación técnica habría de formar 84 mil personas, es decir, un promedio anual de alrededor de 4 mil egresados en comparación con la cifra actual de sólo 330 personas. El esfuerzo a realizar en esta materia supone más que decuplicar la capacidad actual del sistema.

Respecto a lo anterior conviene, sin embargo, puntualizar:

a) Las cifras correspondientes a 1962 y 1965, que han servido de punto de partida, incluyen dentro de la población ocupada con enseñanza técnica no sólo a quienes han completado ese nivel de formación sino también a una proporción importante de personas que la han hecho en forma incompleta. Si bien sería deseable que las previsiones para 1985 se identificaran con la condición de egresados, ya que ello significaría un mejoramiento efectivo en el perfil educativo de la población, la magnitud del crecimiento necesario llevará en los hechos a que continúen incorporándose a la fuerza de trabajo un número apreciable de personas con formación técnica incompleta.

b) En segundo lugar, la formación técnica de los recursos humanos puede tener otras fuentes de capacitación, que si bien no han tenido suficiente difusión aún en el Paraguay, en la medida que se acelere el proceso de crecimiento industrial y se modernice el sector agropecuario podrán adquirir importancia cada vez mayor. Este es el caso de las posibilidades que ofrecen los sistemas de formación extraescolar. "Ello implica atribuir funciones y responsabilidades a la formación profesional extraescolar que van mucho más allá de las que se le reconocen tradicionalmente, destacándolo como instrumento de enorme trascendencia para complementar - por lo menos en período de transición y ajuste como el que se tiene por delante - los esfuerzos que se despliegan desde el sistema regular. Por supuesto, ello sólo puede concebirse en la medida que se integren efectivamente esos

/sistemas y

sistemas y se los coordine bajo un esfuerzo único de planificación de la educación entendido en su sentido más amplio".^{1/}

Finalmente, en cuanto a la enseñanza primaria, no cabe determinar la magnitud de la tarea futura a partir de proyecciones del nivel educativo, de la población ocupada. Más resulta de los objetivos que se fijan para atender efectivamente a la población en edad escolar determinada directamente de las proyecciones demográficas de la población por estructura de edades.

7. La Organización para las tareas de planificación de los recursos humanos

A través de todo el análisis sobre los recursos humanos del Paraguay se ha procurado señalar un marco explícito de referencia para una estrategia futura que ponga de manifiesto las relaciones entre los objetivos globales de crecimiento con las necesidades de absorción de fuerza de trabajo y el esfuerzo consiguiente de aumento de la productividad y mayor asimilación técnica y que oriente acerca de las transformaciones estructurales previsibles, sus efectos sobre la distribución por sectores de las nuevas oportunidades ocupacionales y sus niveles correspondientes de productividad.

En efecto, esto significa que en nuestro país las labores de planificación de los recursos humanos deben estar orientados hacia el diagnóstico de los factores que inciden en la utilización de la mano de obra y el establecimiento consiguiente de metas y medios para absorber los contingentes de población desocupada y subocupada y para suministrar la mano de obra calificada y especializada requerida por los programas y proyectos de desarrollo; es decir, una utilización óptima de los recursos humanos en el marco de la planificación general y del desarrollo económico y social sostenido y acelerado.

Entendida en este último sentido, la planificación de los recursos humanos constituye un aspecto de la planificación general que además de

^{1/} CEPAL e ILPES. La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina.

UNESCO/MINEDECAL/9 Buenos Aires, junio 1966.

su propia importancia ofrece un nexo entre las metas de la planificación educacional y la política general de desarrollo. De manera tal, que las tareas en este campo deberán centralizarse al nivel de las demás decisiones sobre la política económica general, ^{1/} evitando constituir grupos dedicados a los problemas de recursos humanos aislados de aquellos que planifican las demás decisiones importantes de política económica, debiendo estar éstas a su vez condicionadas por los primeros.

En definitiva, parece aconsejable dar mayor continuidad y jerarquía a esa función, constituyendo el núcleo especializado, que se ocupe permanentemente de ella en la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, con grupos sectoriales de recursos humanos en los organismos ejecutores de aspectos de la política de recursos humanos (Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Educación y Culto y Universidad Nacional) y vinculada estrechamente con la Dirección General de Estadística y Censos. En cuanto a la organización interna en la Secretaría, sus labores deberán estar integradas con las de Programación general y con estrechas vinculaciones con cada uno de los sectores.

^{1/} Por ejemplo, las decisiones sobre política ocupacional no dependen exclusivamente de los encargados de recursos humanos; la política ocupacional se hace implícita o explícitamente en cada una de las decisiones de política económica que el país adopte.

Anexo I
Cuadro 1
PARAGUAY, NIVELES EDUCATIVOS DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES EN 1962

(número de personas)

Niveles de formación	Sector de actividad	Agropecuario	Manufactura	Construcción	Servicios básicos	Otros servicios	Total
Formación universitaria		371	479	143	241	6 506	7 731
-- completa		124	155	68	66	3 194	3 607
-- incompleta		247	315	75	175	3 312	4 124
Formación media		7 487	9 967	1 219	3 161	32 931	54 765
Secundaria general		7 046	9 621	1 167	3 091	32 083	53 008
-- completa		535	1 085	83	599	9 896	12 188
-- incompleta		6 511	8 536	1 084	2 502	22 187	40 820
Otros		441	346	52	70	848	1 757
Formación primaria		307 487	74 267	13 038	10 755	89 120	494 667
-- completa		13 474	14 603	1 744	2 205	15 455	47 481
-- incompleta		117 149	34 944	6 700	5 532	40 871	205 196
-- menos de 3 años y sin instruc.		176 864	24 720	4 594	3 018	32 794	241 990
Total		315 345	84 704	14 400	14 157	128 557	557 163

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1962.

Anexo I
Cuadro 2

PARAGUAY, NIVELES EDUCATIVOS DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES EN 1962
(composición porcentual por niveles de formación)

Niveles de formación	Sectores de actividad	Agropecuario	Manufactura	Construcción	Servicios básicos	Otros servicios	Total
Formación universitaria		0.117	0.555	0.993	1.702	5.061	1.4
-- completa		0.039	0.183	0.472	0.466	2.485	0.6
-- incompleta		0.078	0.372	0.521	1.236	2.576	0.8
Formación media		2.374	11.767	8.465	22.328	25.616	9.8
Secundaria general		2.234	11.358	8.104	21.824	24.956	9.5
-- completa		0.169	1.281	0.576	4.160	7.698	2.2
-- incompleta		2.065	10.077	7.528	17.673	17.258	7.3
Otros		0.140	0.408	0.361	0.494	0.660	0.3
Formación primaria		97.508	87.678	90.542	75.969	69.323	88.8
-- completa		4.273	17.240	12.111	15.554	12.022	8.5
-- incompleta		37.149	41.254	46.528	39.076	21.792	36.8
-- con menos de 3 años y sin formación		56.086	29.184	31.903	21.318	25.509	43.5
Total		100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.0

Anexo I
 Cuadro 3
 PARAGUAY. NIVELES EDUCATIVOS DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES EN 1962
 (Composición porcentual por sectores de actividad)

Niveles de Formación	Sector de actividad	Agropecuaria	Manufatura	Construcción	Servicios Básicos	Otros Servicios	Total
Formación universitaria	Formación universitaria	4.8	6.1	1.8	3.1	84.2	100.0
	- completa	3.4	4.3	1.9	1.8	88.6	100.0
	- incompleta	6.0	7.6	1.8	4.3	80.3	100.0
Formación media	Formación media	13.7	18.2	2.2	5.8	60.1	100.0
	Secundaria general	13.3	18.2	2.2	5.8	60.5	100.0
	- completa	4.4	8.9	0.7	4.8	81.2	100.0
	- incompleta	16.0	20.9	2.7	6.1	54.3	100.0
	Otros	25.1	19.7	2.9	4.0	48.3	100.0
Formación primaria	Formación primaria	62.2	15.0	2.6	2.2	18.0	100.0
	- completa	28.4	30.8	3.7	4.6	32.5	100.0
	- incompleta	57.1	17.0	3.3	2.7	19.9	100.0
	- con menos de 3 años y sin instrucción	73.1	10.2	1.9	1.2	13.6	100.0
Total		56.6	15.2	2.6	2.5	23.1	100.0

/ Cuadro Anexo 4

Anexo I

Cuadro 4

PARAGUAY: EVOLUCION Y PROYECCIONES DE LA ECONOMIA Y LA OCUPACION

HIPOTESIS I y II

	Sector de actividad						Deso- cupa- ción	Fuerza de tra- bajo	Tasa de desocu- pación
	Agro- pecua- rio	Manu- factu- ra	Cons- truc- ción	Servi- cios bá- sicos	Otros servi- cios	Total			
Producto bruto (millones de Guaraníes constantes 62)									
1950	12 739	5 444	516	1 501	11 088	31 288			
1962	16 885	7 198	1 015	1 999	18 282	45 378			
1965	18 718	8 105	1 247	2 265	20 775	51 110			
1968 a/	21 946	9 600	1 710	2 595	23 705	59 556			
1973									
I a/	28 257	12 902	3 166	4 498	30 394	79 151			
II b/	28 300	16 150	3 166	4 498	35 276	87 330			
1985 c/	56 945	45 425	13 723	11 176	76 731	204 000			
Tasa de crecimiento del producto (anual acumulativo)									
1950/62	2.4	2.4	5.8	2.5	4.3	3.1			
1962/65	3.5	4.0	7.1	4.2	4.4	4.0			
1965/68	5.4	5.8	10.6	4.6	4.5	5.4			
1965/73									
I	5.2	6.0	12.4	8.8	4.9	5.6			
II	5.3	9.0	12.4	8.8	6.0	6.9			
1973/85	6.0	9.0	13.0	8.0	6.2	7.3			
Ocupación (miles de personas)									
1950	235.4	68.6	12.8	10.2	98.1	425.1	12.2	437.3	2.8
1962	315.3	84.7	14.4	14.1	128.6	557.1	29.7	586.8	5.1
1965	349.6	89.9	15.3	16.0	137.6	608.4	34.8	643.2	5.4
1968 a/	386.2	97.4	18.1	17.3	148.1	667.1	45.4	712.5	6.4
1973									
I a/	450.4	104.5	26.3	24.8	171.9	777.9	71.1	849.4	8.4
II b/	442.9	130.9	26.3	24.8	199.5	824.4	25.0	849.4	3.0
1985 c/	631.5	229.9	65.4	41.3	304.3	1 272.4	26.0	1 298.4	2.0
Tasa de crecimiento de la ocupación (acumulativo anual)									
1950/62	2.5	1.8	1.0	2.7	2.3	2.3	-	2.5	
1962/65	3.5	2.0	2.0	4.0	2.2	3.0	-	3.1	
1965/68	3.4	2.7	5.8	2.0	2.5	3.1	-	3.5	
1965/73									
I	3.2	1.9	7.0	5.7	2.8	3.1	-	3.6	
II	3.0	4.8	7.0	5.7	4.7	3.9	-	3.6	
1973/85	3.0	4.8	7.8	4.3	3.6	3.7	-	3.6	
Producto por persona ocupada									
1950	54 109	69 325	40 360	146 955	113 043	73 592			
1962	53 545	84 978	70 485	141 252	142 209	81 445			
1965	53 545	90 179	81 593	141 252	150 912	84 000			
1968	56 822	98 539	94 452	149 897	160 148	89 276			
1973									
I a/	62 739	123 419	120 554	178 938	176 824	101 750			
II b/	63 897	123 419	120 554	178 938	176 824	105 932			
1985 c/	90 176	197 594	209 832	270 393	252 116	160 327			
Tasa de crecimiento de la productividad (anual acumulativo)									
1950/62	-	1.7	4.7	-0.3	1.9	0.5			
1962/65	-	2.0	5.0	-	2.0	1.2			
1965/68	2.0	3.0	5.0	2.0	2.0	2.1			
1965/73									
I	2.0	4.0	5.0	3.0	2.0	2.4			
II	2.2	4.0	5.0	3.0	2.0	2.9			
1973/85	2.9	4.0	4.7	3.5	3.0	3.5			

a/ Hipótesis I basada en proyecciones del II Plan Nacional 1967/68.

b/ Hipótesis II teniendo como meta la absorción de la desocupación.

c/ Proyección basada en Hipótesis II.

A N E X O S

Anexo II

PARAGUAY - POBLACION Y FUERZA DE TRABAJO

A. Población total y crecimiento

En lo que va de este siglo, se han realizado unos pocos recuentos de población, realizados con propósitos diferentes que no ofrecen detalles en cuanto a los rasgos más sobresalientes de la población y de los cuales no se han hecho evaluaciones para su corrección, salvo para los de 1950 y 1962, que son técnicamente válidos y comparables.

En este mismo período, varios acontecimientos han influido en el comportamiento demográfico, selectivo por sexo y edad, de la población paraguaya. La guerra del Chaco entre los años 1932 y 1935, la lucha civil de 1947 y el movimiento migratorio de paraguayos hacia la Argentina, Brasil y Uruguay, en los períodos anteriores a 1960.^{1/}

No existe información respecto a la cuantía de personas afectadas, sin embargo existen estudios sobre la migración paraguaya, en base a los censos de Argentina (muestra del 6 por ciento) y Brasil y al Registro de Vecindad del Uruguay, como elemento básico para realizar las correcciones por omisiones demográficas de los censos de 1950 y 1962.^{2/}

^{1/} Si bien subsiste este movimiento, ha perdido importancia relativa y no tiene significación estadística su volumen, más aún con el repatriamiento, que se ha adoptado como política nacional y que tal vez se intensifique en la medida que se deteriore el mercado de trabajo de estos países que tradicionalmente han absorbido esta migración.

^{2/} Arnaldo Silvero; Paraguay: Análisis de las cifras censales. Estudio de la migración internacional y determinación de la ley de mortalidad del período 1950-60. CELADE, Santiago de Chile, 1964.

Cuadro 1

PARAGUAY - POBLACION SOBREVIVIENTE AL AÑO 1960, CONFORME A
SU PERIODO DE RADICACION

Pais y sexo	1950 y anteriores	1951 - 1960
Argentina T	94 907	54 744
H	49 270	29 928
M	45 637	24 816
Brasil T	a/	14 347
H		7 817
M		6 530
Uruguay T	a/	4 000
H		2 187
M		1 813

a/ Sin datos

En el mencionado trabajo se ha acentuado el énfasis en el período 1950-60 y no se han estimado para períodos anteriores para Uruguay y Brasil, pero dá la idea de la magnitud del problema. Se hace necesario aclarar que este contingente señalado no incluye a los hijos de estos migrantes que han nacido en su nuevo asentamiento y que ya adquieren otra nacionalidad, ni a los que fallecieron entre el año de asentamiento y el de 1960.

Los recuentos censales realizados se observan en el Cuadro 2, si bien es cierto que en los dos primeros, no se han tenido argumentos analíticos para su corrección, la omisión no sería de un orden tan diferencial de los que se operaron en los otros dos censos, que invalidarían la comparación.

/Cuadro 2

Cuadro 2

PARAGUAY - RECIENTOS CENSALES EN EL PERIODO 1900 - 1965 ^{a/}

Año		Población total	Crecimiento intercensal anual acumul.
1914	Censo por familia	650 562	—
1935	Censo de población	992 420	2.0
1950	Censo de población y vivienda	1 328 452	1.9
1962	Censo de población y vivienda	1 819 103	2.6

a/ Cifras nominalmente censadas.

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censo.

En el supuesto de que las omisiones son aproximadamente del mismo orden en los distintos recuentos censales, podemos señalar que la tasa de crecimiento en el período 1914-35 tuvo que ser mayor al anotado, ya que el conflicto bélico fue anterior al censo de 1935, lo mismo debemos señalar de la tasa del período 1935-50, donde se ha manifestado en su mayor intensidad el movimiento emigratorio internacional hacia los países señalados. Para el período 1950-1962 la tasa de crecimiento es la resultante del comportamiento de la fecundidad y mortalidad, que se caracterizan por el mantenimiento del nivel del primero y un rápido descenso del segundo.

En el corto plazo, y como consecuencia del análisis demográfico de los dos últimos censos, en el Cuadro 3 se plantea la evolución probable de la población, en base a las cifras censales corregidas de los citados censos y de las hipótesis de comportamiento de la fecundidad (constante) y de la mortalidad (decreciendo "moderadamente").

/Cuadro 3

Cuadro 3

PARAGUAY - POBLACION TOTAL EN LOS AÑOS
1950, 1960 Y 1970

Año	Característica	Población (miles)
1950	Cifra censal corregida	1 343.1
1960	Cifra censal corregida (a 1960)	1 751.2
1962	Cifra censal corregida	1 854.4
1970	Cifra proyectada	2 379.0

Fuente: Estudio Demográfico No. 1, Cuadro 13 a, página 30. Secretaría Técnica de Planificación, Programación Social. Estudio Demográfico No. 2, Cuadro B., página 22, Idem.

1. Principales indicadores demográficos del período 1960-70

En función del análisis demográfico de los dos últimos censos, ha podido determinarse de manera aproximada, las magnitudes de los indicadores demográficos básicos probablemente vigentes en el decenio 1960-1970. Estos indicadores están dados para la población total sin discriminar nativos y no nativos, ya que estos últimos representan una mínima parte del total (3.9 por ciento en 1950 y 2.4 por ciento en 1962).

Cuadro 4

PARAGUAY - INDICES DEMOGRAFICOS DEL DECENIO 1960 - 1970

Indices - (ambos sexos)	Quinquenio	
	1960-65	1965-70
Esperanza de vida al nacer (e)	57.4	59.4
Tasa bruta de reproducción (R')	3.03	3.03
Tasa neta de reproducción (R)	2.48	2.57
Tasa de natalidad (1 000 b)	41.6	42.2
Tasa de mortalidad general (1 000 d)	12.1	10.6
Tasa de mortalidad infantil (1 000)	98.0	84.3
Tasa de crecimiento vegetativo (1 000 r)	29.5	31.6

Fuente: Estudio Demográfico No. 2, página 16. Secretaría Técnica de Planificación, Programación Social.

/En la

En la proyección de población se ha supuesto que la migración será prácticamente nula en el período. A pesar de los supuestos de comportamiento relativamente conservadores de natalidad y mortalidad, se nota una tendencia creciente del tamaño de población, llegando a niveles de crecimiento poblacional, bastante altos, en los quinquenios señalados; niveles que tal vez, como crecimiento vegetativo, se vieran ocultos por la emigración internacional ya señalada, en períodos anteriores. Sin embargo vale la pena señalar, que la estructura demográfica joven y el nivel de crecimiento en aumento podría favorecer una disminución más acelerada del nivel de mortalidad.

2. Población total por zonas

De acuerdo a los resultados censales, una característica notoria, en cuanto a la distribución geográfica es la poca o ninguna evolución en cuanto a la proporción que cada una de ellas guarda en el total de población.

Cuadro 5

PARAGUAY - POBLACION TOTAL POR GRANDES ZONAS. CIFRAS ABSOLUTAS
Y RELATIVAS, AÑOS 1950, 1960 y 1970. a/

(En miles de personas)

Zona	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%
Todo el país	1 343.1	100.0	1 751.2	100.0	2 379.0	100.0
Zona urbana	466.0	34.7	622.9	35.6	874.2	36.8
Asunción	209.9	15.6	294.4	16.8	437.0	18.4
Resto urbano	256.1	19.1	328.5	18.8	437.2	18.4
Zona rural	878.1	65.3	1 128.3	64.4	1 504.8	63.2

a/ Cifras censales corregidas para 1950 y 1960 y estimada para 1970.

Fuente: Estudio Demográfico No. 2.

/La estructura

La estructura de las grandes zonas denota una situación poco cambiante frente al proceso de urbanización. La explicación de la misma tal vez se justifique por el asentamiento de la población del Paraguay, cuya característica fundamental es la de que en un óvalo, cuyo radio mayor es de aproximadamente 200 km. y cuyos focos son Asunción y Villarrica, se encuentra el 65 por ciento de la población total (compuesto por la Capital y los departamentos Central, Cordilleras, Paraguari, Guairá y partes de Caaguazú y Pte. Hayes, que aproximadamente definen el óvalo), denominado zona minifundiaria y de alta proporción urbana, cuyo desplazamiento migratorio se dirige hacia las nuevas zonas de colonización, que han crecido a tasas elevadas y de alta proporción rural. Acompasado a este fenómeno, se plantea la escasa atracción de Asunción como mercado de trabajo, lo cual ha definido históricamente una de las más bajas tasas de crecimiento de una ciudad capital de América Latina, algunas de las cuales alcanzan niveles que duplican (y más) la de Asunción en el período citado. Representa la capital en el total de población, aproximadamente la sexta parte.

El 35 por ciento de población restante se halla diseminada no homogéneamente en el resto del óvalo señalado; en la región occidental (Chaco Paraguayo), cuya superficie es un poco mayor a la anterior (Oriental) la densidad geográfica de la población es de aproximadamente 0,3 personas por km.².

B. Características demográficas de la población

El análisis de estas características se realiza en base a las cifras censales corregidas por omisión censal diferencial en cuanto al sexo, edad y zona.

En la relación de masculinidad de la población total intervienen varios factores determinantes, como el de la natalidad diferencial por sexo, de 104 a 106 nacimientos masculinos por cada 100 femeninos y el de la mortalidad diferencial, siendo las mujeres las que sobreviven en mayor medida, además la migración externa modifica la relación hombre-mujer por su selectividad hacia el sexo masculino, en general (esto se observa en el Cuadro 1). Cada uno de ellos actúa con carácter diferencial en las distintas poblaciones, por lo tanto, es evidente que no puede hablarse de relaciones de masculinidad en la población total de carácter típico.

/Cuadro 6

Cuadro 6

PARAGUAY - RELACIONES DE MASCULINIDAD EN LA
POBLACION TOTAL, EN LAS GRANDES ZONAS,
PARA LOS AÑOS 1950, 1960 Y 1970 a/

Zonas geográficas	Hombres por 100 mujeres		
	1950	1960	1970
Todo el país	96,3	97,4	98,8
Zona urbana	89,8	89,2	88,8
Asunción	92,0	89,6	87,4
Resto urbano	88,0	88,9	90,3
Zona rural	99,9	102,2	105,1

a/ Cifras censales corregidas por omisión.

Fuente: Estudio Demográfico No. 2.

Indudablemente que al nivel de todo el país, la incidencia de la emigración hacia los países tradicionales es culpable de la baja masculinidad en 1950, fenómeno del cual se va recuperando en la medida que este movimiento pierde importancia. En cuanto a los diferenciales urbano-rural, a más del comportamiento de la natalidad y mortalidad diferencial entre ambas, el movimiento migratorio interno preferencial para las mujeres (también por edad) hace que la masculinidad vaya descendiendo en el tiempo, en el área urbana, siendo Asunción la que influye en este cambio, ya que el resto urbano (que no tiene característica tan diferenciales de la zona rural) actúa en sentido contrario, como zona de emigración preferencial femenina hacia la ciudad capital. Por supuesto la zona más afectada (relativamente) por este movimiento de desplazamiento, es la rural, donde el aumento de la masculinidad acusa la más alta tasa de cambio, respecto de las otras.

Característica que debe señalarse como básica para comprender mejor este comportamiento, es de que entre Asunción y las ciudades del interior, existe un gran abismo, al comparar sus tamaños de población. Aproximadamente las cinco ciudades del interior de mayor tamaño, no sobrepasan los 20 000 habitantes, frente a Asunción con una población de alrededor de los 300 000 (al año 1962).

/Un somero

Un somero análisis señala que el comportamiento bien diferenciado de la estructura por edad, entre los periodos 1950-60 y 1960-70, que se observa en el Cuadro 7, está explicado por el movimiento migratorio internacional, que afectara en forma distinta a cada uno de los periodos.

Cuadro 7

PARAGUAY - ESTRUCTURA DE LA POBLACION TOTAL
POR GRANDES GRUPOS DE EDADES a/

Grupos de edades	1950		1960		1970	
	Población miles	%	Población miles	%	Población miles	%
0-14	595.0	44.3	818.6	44.7	1 084.0	45.6
15-64	695.7	51.8	862.6	49.3	1 217.7	51.2
65 y más	52.4	3.9	70.0	4.0	77.3	3.2
Total	1 343.1	100.0	1 751.2	100.0	2 379.0	100.0

a/ Cifras censales corregidas.

Fuente: Estudio demográfico No. 2.

En el período 1960-70, que es una proyección a partir del análisis del comportamiento de los componentes demográficos del período intercensal, se establece la hipótesis de que tal movimiento internacional será nulo, o al menos no tendrá significación estadística, mientras que en el anterior período dicho movimiento, se ha manifestado con cierta intensidad (ver Cuadro 1).

La alta proporción de los grupos marginales, 0-14 y 65 más años de edad, denotan una estructura demográfica joven, que en los tres años considerados, 1950, 1960 y 1970, conforman aproximadamente el 50 por ciento de la población total del país.

El comportamiento de la fecundidad (constante) y el de la mortalidad (descendiendo en el tiempo), como componentes básicos del crecimiento de la población, explicarán a partir de 1960, los cambios en la estructura.

/Para tener

Para tener un marco de comparación se presenta la estructura por los mismos grupos de edades de las poblaciones de varios países de América Latina.

Cuadro 8

AMERICA LATINA. ESTRUCTURA POR GRANDES GRUPOS DE EDAD
(Cifras relativas)

País y año	0-14	Grupos de edades 15-64	65 y más
Bolivia (1950)	40	56	4
Chile (1960)	40	56	4
Uruguay (1908)	41	56	3
(1963)	28	64	8
Mexico (1960)	44	52	4
Ecuador (1962)	45	52	3

Fuente: U. Panamericana, América en cifras 1963, Naciones Unidas, Demographic Year Book, 1963, Nueva York, 1964.

La estructura de Paraguay es similar a las de México y Ecuador. La de Uruguay muestra el porcentaje de menores de 15 años más bajo de América en la actualidad, sensiblemente semejante a otras poblaciones, especialmente europeas, de elevado grado de desarrollo demográfico, a consecuencia de un largo proceso de disminución de sus índices vegetativos.

Otro indicador significativo es la edad media de la población cuya evolución es la siguiente; 22.9 años para 1950, 22.3 en 1960 y 22.1 en 1970, lo cual está señalando un proceso de rejuvenecimiento de la población paraguaya. La edad mediana aproximada para 1960 es de 17 años.

C. Características económicas de la población

Este tema reviste fundamental importancia por la gravitación en cuestiones de planificación económica y social. La actividad económica de una persona es función de su edad, sexo, instrucción recibida, demanda de mano de obra, flexibilidad o movilidad de la fuerza de trabajo, etc.

/La influencia

La influencia de los factores demográficos sobre el tamaño y las características de la población económicamente activa ^{1/} son por lo tanto, de variada índole y sólo un conocimiento acabado de los mismos podrá despejar una serie de interrogantes en cuanto a la situación presente y las posibles tendencias futuras.

Por lo general, los países subdesarrollados, por su estructura por edades y como resultado de su alta natalidad, presentan una insuficiencia de adultos.

1. Población total por tipo de actividad

Se ha fijado los 12 años de edad como límite para determinar la clase de actividad que se desarrolla, sea económica o no. Sin embargo no se desconoce la participación de menores de esa edad en actividades económicas, particularmente en el sector agrícola y en el de servicios generales, aunque no se halla cuantificado.

Cuadro 9

PARAGUAY. POBLACION Y FUERZA DE TRABAJO ^{a/}
(miles de personas)

Carac- terís- tica	1 9 5 0						1 9 6 2					
	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Pobla- ción Total	1328.5	100.0	649.1	48.9	679.3	51.1	1819.1	100.0	894.2	49.2	924.9	50.8
Pobla- ción depen- diente	891.2	100.0	311.9	35.0	579.2	65.0	1232.3	100.0	440.3	35.7	792.0	64.3
Fuerza de Trabajo	437.3	100.0	337.2	77.1	100.1	22.9	586.8	100.0	453.9	77.4	132.9	22.6

^{a/} Cifras nominalmente censadas.

/En el

En el concepto de personas a cargo de la fuerza de trabajo, se ha considerado población dependiente, tanto a la población inactiva económicamente (mayores de 12 años) como a la población de menores de 12 años. La falta de información censal, respecto a la población económicamente inactiva, no permite ver la evolución entre los años censales de los componentes básicos de ella. Se puede señalar que para el año 1950, la población económicamente inactiva constituía el 48.1 por ciento de la población de 12 y más años y 30.6 del total de población del país. Las amas de casa (quehaceres domésticos) conformaban el 67.4 por ciento, los estudiantes el 20.0 por ciento y otros (jubilados, rentistas, etc.) el 12.6 por ciento restante, de esa población.

Es dable señalar que la población femenina en la fuerza de trabajo, participa en una proporción relativamente baja en ambos años censales, manteniendo su nivel, es decir no ejerciendo una presión adicional sobre el mercado de trabajo.

2. Actividad por sexo y edad

Ya se ha visto que existen diferenciales en cuanto a la actividad por sexo. Se hará intervenir ahora la edad en el análisis, por cuanto que ambos factores actuando conjuntamente determinan en gran parte la magnitud y características de la mano de obra.

Las tasas de participación presentadas en el Cuadro 10, significan la proporción en cada sexo y grupo de edad de los económicamente activos en relación a la población total del sexo y grupo de edad.

/Cuadro 10

Cuadro 10

PARAGUAY. TASAS DE ACTIVIDAD DE LA POBLACION DE DOCE AÑOS
Y MAS, POR SEXO, EDAD Y ZONA

	A s u n c i ó n				I n t e r i o r			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	1950	1962	1950	1962	1950	1962	1950	1962
12-14	0.241	0.227	0.215	0.170	0.138	0.348	0.069	0.078
15-19	0.800	0.819	0.411	0.447	0.836	0.823	0.220	0.209
20-24	0.910	0.908	0.458	0.550	0.979	0.964	0.233	0.251
25-34	0.962	0.973	0.421 ^{a/}	0.504	0.986	0.978	0.229 ^{a/}	0.243
35-44	0.966	0.984	0.362 ^{a/}	0.419	0.987	0.979	0.227	0.234
45-54	0.955	0.950	0.297 ^{a/}	0.342	0.983	0.975	0.215 ^{a/}	0.219
55-64	0.927	0.870	0.219	0.247	0.967	0.942	0.175	0.191
65-y+	0.615	0.556	0.107	0.100	0.784	0.767	0.128	0.115
Fuerza de Trabajo	59.1	83.7	28.5	45.4	278.1	367.5	71.6	90.2
Población Total ...	96.6	135.2	108.0	153.6	550.5	758.9	571.3	771.3

Fuente: Censo de Población 1950; Censo de Población 1962 (muestra); Estudios Demográficos Nos. 1, 2 y 3.

a/ Tasas corregidas.

En el sexo masculino sistemáticamente es mayor la participación en el interior (resto urbano y zona rural), lo inverso ocurre con el sexo femenino.

En el sexo masculino, en ambas zonas las mayores tasas de participación están dadas entre las edades comprendidas entre los 25 y 54 años, y en el femenino entre los 20 y 35 años.

El retiro más temprano de la fuerza de trabajo en el sexo femenino está ligado posiblemente a problemas de responsabilidad familiar que restringen la posibilidad de trabajar.

/Las tasas

Las tasas de participación masculina presentan niveles que son comunes a la mayoría de los países, desarrollados o no en las edades plenamente productivas, sin embargo es posible señalar que en las edades adultas viejas, al igual que los menores de 15 años, los niveles son relativamente altos y fácilmente explicables por la estructura predominantemente agropecuaria en la zona del Interior.

A la luz de los resultados obtenidos puede señalarse que lo ya observado en cuanto a las tasas de actividad en 1962, repercute en la estimación de los años probables de vida activa, que en promedio se esperaría de un hombre paraguayo al momento de nacer en 1962, siempre y cuando se mantuvieran constantes los patrones de comportamiento de la mortalidad y actividades vigentes al año 1962.

Cuadro 11

PARAGUAY. ESPERANZA DE VIDA TOTAL, ACTIVA E INACTIVA, HOMBRES

Z O N A	Esperanza de vida al nacimiento		
	Total	Activa	Inactiva
Países industrializados	65.0	42.2	22.8
Países semi-industrializados	52.8	35.6	17.2
Países de economía agraria	48.3	33.9	14.4
Paraguay (1962)	57.4	45.7	11.7

Se observa que Paraguay pese a su estructura predominantemente agraria, tiene un nivel de mortalidad intermedio entre los países industrializados y los semi-industrializados (medidos en términos de esperanza de vida) y ofrece más años probables de vida activa que los primeros. Varias son las razones que explicarían este comportamiento.

Por un lado el asentamiento de la población paraguaya se caracteriza por su alta concentración en un área pequeña, donde el 65 por ciento de la población se encuentra enmarcada en un óvalo de radio mayor aproximado de 200 km. con alta densidad de comunicación, cobertura intensiva de los

/programas de

programas de salud pública, etc. y por otro, la alta participación ya señalada de los grupos de menores de 15 años y los adultos viejos.

Los resultados fueron obtenidos exclusivamente por metodologías de análisis censal, no participando (por carecer de ellas) las estadísticas complementarias que ayudarían a medir más exactamente el fenómeno. El error que se pudiera cometer no alteraría substancialmente el nivel estimado y estadísticas complementarias (promedio de edad al jubilarse, edad media de los jubilados y pensionistas, etc.) deberían contarse en las respectivas cajas de asegurados (seguro social, seguro de empleados bancarios, seguro de empleados públicos, etc.) por ser fundamentales para las proyecciones tanto de la planificación de la mano de obra, como de los regímenes jubilatorios y obligaciones de la caja de seguro social.

3. Población económicamente activa por rama de actividad

En función de la clasificación internacional industrial (CIIU), se ha encuadrado a los individuos dentro de la categoría a que corresponde su actividad principal, esto es, aquello que le reporta mayores ingresos.

Cuadro 12

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR GRANDES SECTORES, ^{a/}
CIFRAS RELATIVAS

Area geográfica	Agropecuario	Manufactura	Construcción	Servicios básicos	Otros serv.	Total
América Latina (1965)	46.2	1.0 ^{b/} 15.7 ^{c/}	4.8	5.4	26.9	100.0
Paraguay (1950)	55.4	16.1	3.0	2.4	23.1	100.0
(1962)	56.6	15.2	2.6	2.5	23.1	100.0

- ^{a/} Sector agropecuario: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.
Sector manufactura: industrias extractivas (minas y canteras) e industrias manufactureras.
Sector servicios básicos: electricidad, agua, gas, servicios sanitarios, etc. y transporte y comunicaciones y almacenamientos.
Sector otros servicios: comercio y servicios generales.
- ^{b/} Industrias extractivas.
- ^{c/} Industrias manufactureras.

/El sector

El sector agropecuario se halla por sobre el nivel promedio de América Latina y su evolución inter-censal señala un incremento de la fuerza de trabajo en el sector. Los demás sectores están por debajo del promedio de la región, particularmente bajos en los sectores correspondientes a servicios básicos y construcción.

En cuanto a la categoría de ocupación, en el Cuadro 13 se anota la evolución en el período intercensal.

Cuadro 13

PARAGUAY - CATEGORIAS DE OCUPACION - CIFRAS RELATIVAS

Año	Asalariado a/	Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores familiares	Empleadores
1950 b/	34.0	46.7	14.3	5.0
1962 c/	37.0	43.7	16.8	2.5

a/ Comprende obreros y empleados.

b/ Cifras censales

c/ Cifras muestrales corregidas; Estudio Demográfico No. 3.

El aparente deterioro de la categoría "empleadores" está dado por cambios en la definición censal en los años considerados ^{1/}.

D. Proyecciones

1. Proyecciones de población

En base a los resultados censales de 1950 y 1962 (muestra del 5 por ciento de las hojas censales) - corregidos por omisión - y razonables hipótesis de comportamiento de la natalidad y mortalidad se ha proyectado por quinquenios, entre 1960 y 1970 (Estudio Demográfico No. 2) la población total por sexo, edad y zonas geográficas. Se ha considerado que la migración internacional en este lapso no tiene importancia significativa.

^{1/} Para el Censo 1962 algunos grupos que figuraban en la categoría de "empleador" se incluyeron en "trabajador por cuenta propia". Este cambio de definición no ha sido cuantificado hasta el momento.

/Se ha

Se ha adoptado esta hipótesis por la ausencia de estadísticas relativas a este movimiento y el deterioro de los mercados de trabajo tradicionales para esa emigración.

Las primeras tabulaciones definitivas del censo de 1962, señalan algunas inconsistencias de significación, respecto a los valores muestrales preliminares, si bien en el total de la población el error es mínimo (0.1 por ciento). La omisión censal detectada, por errores demográficos es de aproximadamente 2.0 por ciento para los años 1950 y 1960 (muestra) respectivamente, valores pequeños que no invalidan la utilización de los resultados de la población nominalmente censada. Como proyección de la población nominalmente censada, se dispone de dos series de población, una ajustada hasta 1970 y otra hasta 1985. Para los años posteriores a 1970, se adopta el criterio seguido en la proyección del período 1960-70, sobre los componentes demográficos básicos.

En cuanto a la proporción de la fuerza de trabajo en el total de población, se ha establecido un supuesto de comportamiento para los años 1965, 1973 y 1985, de cambios "moderados", en función a las tasas de participación obtenidas para los censos de 1950 y 1962.

2. Resultados de la proyección

En el Cuadro 14 se presentan las cifras correspondientes a los años de proyección que son utilizados en el presente trabajo, de la población total (de las corregidas por omisión censal demográfica y de las nominalmente censadas y de la población que constituye la fuerza de trabajo, en los supuestos señalados de comportamiento).

/Cuadro 14

Cuadro 14

PARAGUAY -- POBLACION TOTAL Y FUERZA DE TRABAJO SEGUN CENSOS
Y PROYECCIONES PARA LOS AÑOS CONSIDERADOS

Año	Población corregida ^{a/}	Población nominalmente censada	Tasas medias de crecimiento anual ^{b/}	Proporción de la fuerza de trab.	Fuerza de trabajo	Tasas medias de crecim. anual ^{c/}
1950	1 343.1	1 328.5		32.90	437.2	
1960	1 751.2	-	2.6	-	-	2.5
1962	1 854.4	1 819.1		32.26	586.8	
1965	2 030.0	1 991.4	3.0	32.30	643.2	3.1
1970	2 379.0	-	3.2	-	-	3.6
1973	-	2 574.0		33.00	849.4	
1985	-	3 875.9	3.4	33.50	1 298.4	3.6

a/ Estudio Demográfico No. 2.

b/ Hipótesis de evolución probable.

c/ Entre los años de proyección.

La disminución de la proporción de la fuerza de trabajo en el total de población, entre los años 1950 y 1960, está motivada por la emigración internacional, cuya mayor intensidad se manifiesta en las edades activas (adultos jóvenes).

Bajo los supuestos de comportamiento de la población afectada a la fuerza de trabajo, la evolución de la población dependiente - puede observarse en el Cuadro 15.

/Cuadro 15

Cuadro 15

PARAGUAY - POBLACION TOTAL, POBLACION DEPENDIENTE Y FUERZA DE TRABAJO
SEGUN CENSOS Y PROYECCIONES, EN LOS AÑOS CONSIDERADOS

Característica	1950		1962		1965		1973		1985	
	Población	% Población	Población	% Población	Población	% Población	Población	% Población	Población	% Población
1. Población total	1 328.5	100.0	1 819.1	100.0	1 991.4	100.0	2 574.0	100.0	3 875.9	100.0
2. Población dependiente	891.2	67.1	1 232.3	67.7	1 318.2	67.7	1 724.6	67.0	2 577.5	66.5
3. Fuerza de trabajo	437.3	32.9	586.8	32.3	643.2	32.3	849.4	33.0	1 298.4	33.5

/Los cambios

Los cambios estructurales de importancia en el campo socio-económico, podrán modificar las proporciones de la fuerza de trabajo en el total de población previstas para los años de proyección (prolongación del período escolar, un mercado de trabajo cada vez más exigente, mayor participación de la mujer en ocupaciones activas, etc.) y si ello ocurriera, sólo sería posible medirlo con el censo próximo en que deberán revisarse los resultados a la luz de estos nuevos hechos.

Finalmente cabe agregar dos consideraciones adicionales sobre las proyecciones. Por una parte, a lo largo del período de proyección, se plantean tasas de crecimiento poblacional, en aumento, en función a las hipótesis de comportamiento de la natalidad y mortalidad.

De otra, la fuerza de trabajo crecerá a tasas superiores a las de la población, aumentando en principio el diferencial entre ambas poblaciones, para ir luego disminuyendo por cambios de la estructura socio-económica (prolongación del período de escolaridad, intensificación de los retiros jubilatorios, etc.) que podrían plantearse por el desarrollo económico y social.

Anexo III

PARAGUAY: UN CASO DE INFLUENCIA DE LAS CONDICIONES SANITARIAS
EN LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

ESTIMACION DE COSTO SOCIAL EN UN PROGRAMA DE
ERRADICACION DEL PALUDISMO*

* Preparado con la colaboración del señor Julio Romero Ortiz de la
Secretaría Técnica de Planificación, Paraguay.

1. Entre los distintos factores que concurren al proceso productivo, el factor trabajo - proporcionado por los recursos humanos - merece una consideración particular que debe enfocarse desde una doble perspectiva:

a) El individuo aparece como beneficiario del proceso productivo por cuanto en la base de todo esfuerzo desplegado se encuentra en última instancia la satisfacción de las necesidades humanas de índole económica y social que se traducen o deben traducirse, en el mejoramiento de los niveles de nutrición, salud, vivienda, etc,

b) El individuo se presenta como productor, o recurso humano propiamente tal, porque es el elemento dinámico cuya capacidad constituye uno de los principales condicionantes de la eficiencia de la producción. Su capacidad real señala lo que efectivamente produce y está determinada o influida en gran medida por factores ambientales, que en los países de América Latina las más de las veces son elementos negativos que impiden aprovechar al máximo su capacidad potencial.

2. En nuestro país, entre estos elementos adversos, el paludismo ocupa un lugar preponderante, siendo el que más lesiona la capacidad potencial del factor humano. Este hecho es motivo de preocupación, más aún teniendo en cuenta que en la actualidad es perfectamente posible erradicar definitivamente esta enfermedad y considerando además que el país está desplegando un ponderable esfuerzo para acelerar el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, este esfuerzo no dará todos los resultados deseados y aún más, se corre el riesgo de anular el progreso logrado, si no se combate decididamente el mal que aflige a un gran sector de la población.

3. En este informe se presenta una estimación del costo social que se paga por merma en la capacidad de rendimiento en el trabajo de los individuos aquejados por ese mal. En tal sentido, por una parte se cuantifica el daño ocasionado por la malaria, y por otra se determina el costo total del programa que llevará a cabo el Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo (SENEPA) y que abarcará un período de ocho años. Estos cálculos permitieron establecer la factibilidad económica de la campaña anti-malárica, evaluando sus resultados en términos de productividad atendiendo a la relación costo-beneficio.

/Los cálculos

Los cálculos fueron hechos tomando por base únicamente el comportamiento del sector agropecuario, por ser éste el más afectado por la enfermedad, y referido a algunas variables, tales como el producto y la población ocupada. Los datos fueron proporcionados por el Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo (SENEPA) y obtenidos en tres años de continuada y paciente observación y metódico registro.

4. En efecto, se ha llegado a determinar que las víctimas del paludismo o malaria ascienden a 90 000 trabajadores por año en el sector agropecuario, provocando una pérdida de alrededor del 20 por ciento en la generación del producto sectorial como consecuencia de la pérdida de días laborables estimada en 44 días promedio al año.

Tomando como referencia el año 1965, se observa que la pérdida en términos de productividad potencial generada en el sector mencionado imputable al paludismo asciende a 6 478 559 dólares anuales, sin considerar los efectos difundidos que provoca el deterioro de un sector en los restantes sectores económicos, además de las importantes pérdidas que significan para las víctimas los gastos que demandan la recuperación de su salud.

SECTOR AGROPECUARIO: ESTIMACION PROVOCADA POR EL PALUDISMO
(Año 1965; en dólares de 1962)

Sub-sectores	Nº de personas afectadas	Producto hombres-días	Días perdidos	Déficit
Agricultura	72 810	1.18	44	3 780 295
Ganadería	8 280	5.62	44	2 047 478
Forestal	8 910	1.66	44	650 786
Total	90 000			6 478 599

Fuente: División de Programación del Sector Agropecuario, Secretaría Técnica de Planificación, Dirección SENEPA.

5. A modo de ilustración es útil consignar que esta pérdida potencial equivale casi al 5 por ciento del producto total generado por el sector agropecuario. Más aún, a pesar de que las estimaciones hechas son conservadoras, también se podría indicar que la pérdida causada por el mal equivaldría a considerar una pérdida de más de 10 por ciento del total de nuestras exportaciones de bienes. Por otra parte, tampoco se ha tenido en cuenta el aporte de las comunidades, consistente en servicios personales prestados por voluntarios que, de percibir remuneraciones, representaría una erogación de 87 000 dólares al año.

6. El costo del programa asciende en los 8 años a 6 948 000 dólares y será financiado conforme se indica a continuación:

(En miles de dólares)

Años	Costo total	Gobierno paraguayo	AID a/	UNICEF b/	OSP-OMS c/	Saldo a financiar d/
1	904	320	235	347	2	-
2	1 140	427	435	275	3	-
3	1 152	427	458	264	3	-
4	1 200	427	500	270	3	-
5	821	427	278	113	3	-
6	620	427	-	33	3	157
7	582	427	-	24	3	128
8	529	427	-	18	2	82
Total	6 948	3 309	1 906	1 344	22	367

Fuente: Administración SENEPA.

a/ Préstamo.

b/ Donación.

c/ Donación, no incluye sueldo de consultores.

d/ A ser financiado por el Gobierno Nacional, asumiendo el aumento que experimentará en los próximos años el aporte del I. P. S.

/7. Se calcula

7. Se calcula ^{1/} que el comportamiento a registrarse en la campaña señala que los efectos favorables comenzarán a manifestarse gradualmente a partir del segundo año y progresará rápidamente después del cuarto, estimándose que al final del sexto año el paludismo quedaría prácticamente erradicado, destinándose los dos últimos años a trabajos de consolidación.

<u>Años</u>	<u>Progreso anual acumulativo</u>
1	-
2	10%
3	20%
4	50%
5	80%
6	100%
7	100%
8	100%

8. La comparación entre el costo del programa y el déficit potencial que se pretende neutralizar, permite establecer la relación que se indica en el próximo cuadro. De este cuadro fácilmente se concluye que la inversión en el programa de referencia producirá una rentabilidad extraordinaria, pues el coeficiente beneficio/costo da por resultado un porcentaje de 428.9 por ciento calculado en base a los valores brutos. Trabajando con valores actualizados, la rentabilidad resultante es del orden del 357.8 por ciento, sin contar los beneficios futuros que implica la erradicación definitiva del paludismo.

Esto demuestra que al quinto año de iniciada la campaña los efectos favorables de la misma neutralizarían daños por un volumen equivalente al monto de la inversión, lo que significa que el programa se financiaría por sí mismo. Significa además que se generaría un nivel del producto que iría en constante y sostenido aumento y que las zonas de colonización, actualmente castigadas por la malaria, se incorporarían activamente al proceso de desarrollo económico y social sentando las bases para su definitiva consolidación.

^{1/} SENEPA.

RENTABILIDAD DEL PROGRAMA
(En miles de dólares)

Años	Costo		Beneficio				Factor de actualización ^{a/}
	Desembolso anual	Valor actualizado	Déficit a neutralizar		Valor actualizado		
			Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	
1	904	837	-	-	-	-	0.92592593
2	1 140	977	648	648	555	555	0.85733882
3	1 152	914	1 296	1 944	1 029	1 584	0.79383224
4	1 200	882	3 239	5 183	2 381	3 965	0.73502985
5	821	559	5 183	10 366	3 527	7 492	0.68058320
6	620	391	6 479	16 845	4 083	11 575	0.63016963
7	582	340	6 479	23 324	3 780	14 355	0.58349040
8	529	286	6 479	29 803	3 500	18 855	0.54026888
Total	6 948	5 186	29 803		18 855		

Fuente: ^{a/}Standard Mathematical Tables, $i = 0.08$.

9. En otros términos, sin malaria, considerando la sola producción del sector agropecuario, el país estaría en condiciones de producir en cuatro años un volumen de bienes cuyo valor representa el costo total de la represa del Acaray.

Sin malaria, en un año se contaría con recursos adicionales, equivalentes al costo de un moderno sanatorio con capacidad de 350 camas.

Sin malaria, en el período que abarca la campaña, se podría contar con recursos que representan el costo de 300 escuelas rurales.

Estos hechos bastan para demostrar los enormes beneficios que significa para la economía del país una campaña de esta índole. Sumada al hecho que los esfuerzos de desarrollo económico y social del país están destinados a mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población, la erradicación del paludismo deviene no sólo en una importante medida a aplicar sino en un compromiso nacional de primera prioridad.