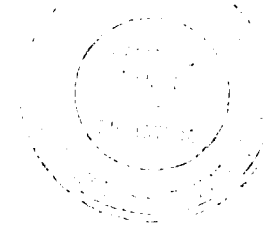


INT-2401

C.2

iminar

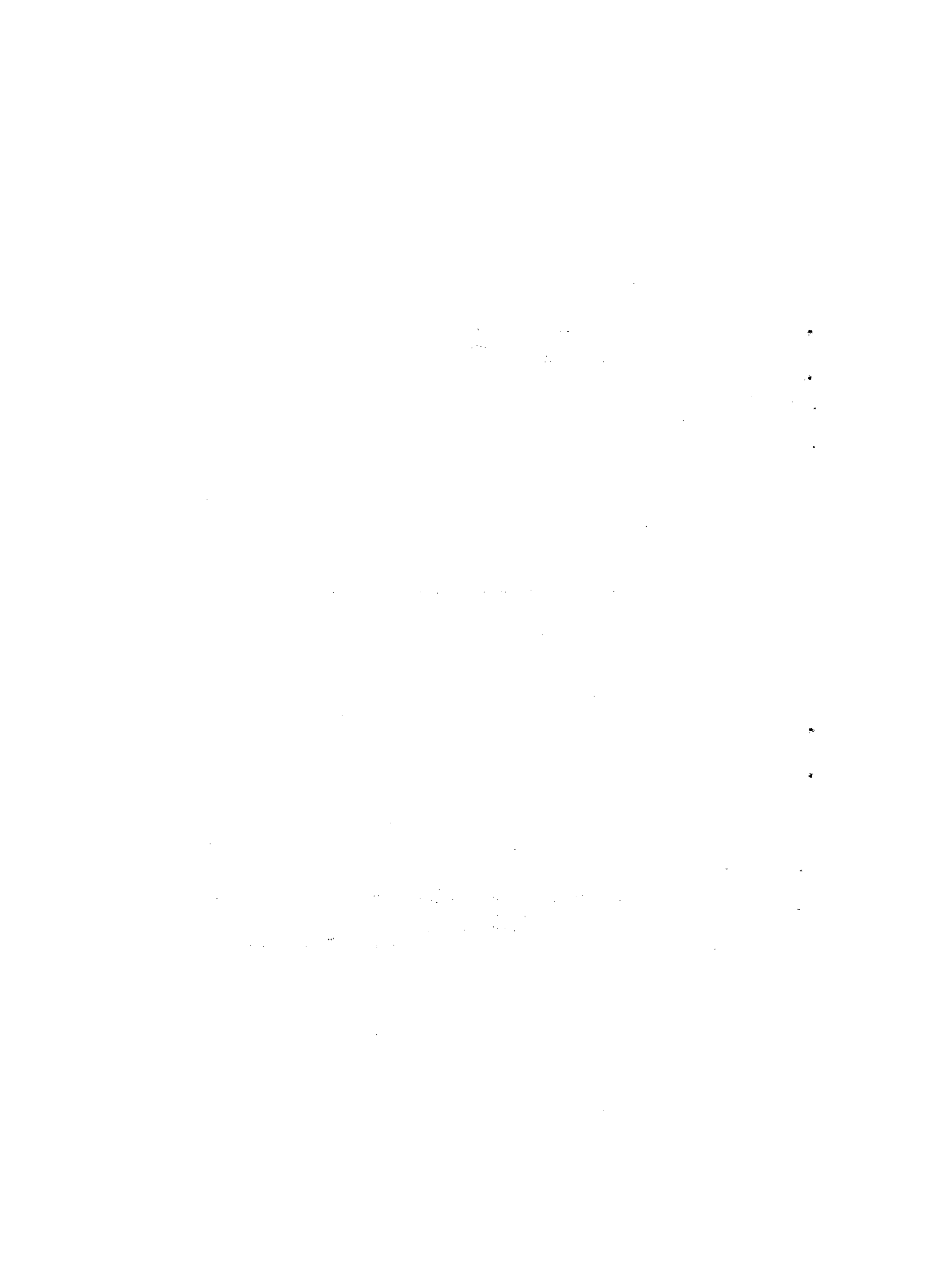
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, abril de 1967



LA PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL PARAGUAY

BASES PARA UNA ESTRATEGIA FUTURA */

*/ Este informe fue preparado en la Secretaría Técnica de Planificación del Paraguay como capítulo de la Estrategia de Desarrollo del Paraguay que se está elaborando con la asistencia técnica del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de Naciones Unidas.



N O T A

El objetivo de este documento es ofrecer, en un primer intento una evaluación global de la situación de los recursos humanos del Paraguay y sus perspectivas futuras.

En razón al corto tiempo disponible para su elaboración y a la escasez crítica de datos básicos este informe contiene vacíos y limitaciones, que sin embargo no invalidan en absoluto considerarlo como una primera etapa en el proceso de planificación de recursos humanos que se inicia, y que debe continuar detallándose y revisándose para transformarse en una herramienta más operativa a la luz de los antecedentes que aporten posteriores estudios.

De otro modo, se pretende que este tipo de trabajo sirva para provocar y orientar una discusión profunda en todos los niveles y despierte la inquietud en torno al más preciado de los recursos que tiene la nación paraguaya.

Asunción, septiembre de 1966

RESPONSABLES

Esteban Lederman

Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social y
Oficina Internacional del Trabajo

con la colaboración de

Arnaldo Silvero

Secretaría Técnica de Planificación

Este informe no hubiera sido posible sin la eficiente cooperación de los funcionarios técnicos Raúl Mendoza (Dirección General de Estadística y Censos); Ubaldo Varela (Departamento Estadística IBM), Andrés Silva e Ireneo T. Rodríguez (Ministerio de Justicia y Trabajo); y se agradece muy especialmente a todos los funcionarios de la Secretaría que han prestado su valiosa participación.

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 1.

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 periodos 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 periodos 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 periodos. Esta falta de dinamismo refleja la situación de todos los sectores, con excepción tal vez, del sector de construcciones. Sólo en el periodo 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	f/	-	26 616	89.8	-	-
2. Buscan trabajo por primera vez	f/	-	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.

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) g/</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	1 197.00	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>	58 422.00	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.

g/ 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 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 3

PARAGUAY, ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA POBLACION OCUPADA EN 1962

(número de personas)

Categoría Sector de actividad	Profesionales y técnicos	Administradores 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

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

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

Veíamos 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 Técnicas						Operarios y Artesanos	Personal de Servicio	FF.AA.	Total
	Profesionales y Técnicos	Administradores y Gerentes	Empleados y Vendedores	Operarios y Artesanos	Personal de Servicio	FF.AA.				
Formación universitaria	4.4	0.8	2.3	0.5	0.4	0.1	8.5			
- completa	3.0	0.4	0.3	-	0.2	-	3.9			
- incompleta	1.4	0.4	2.0	0.5	0.2	0.1	4.6			
Formación media	10.8	2.1	19.7	20.0	4.5	2.9	60.0			
Secundaria general	10.3	2.0	19.3	19.1	4.4	2.8	57.9			
- completa	3.9	0.9	6.0	1.4	0.9	0.3	13.4			
- incompleta	6.4	1.1	13.3	17.7	3.5	2.5	44.5			
Otros	0.5	0.1	0.4	0.9	0.1	0.1	2.1			
Formación Primaria	4.9	1.2	34.9	434.4	27.3	37.2	539.9			
- completa	2.3	0.5	7.1	32.7	4.1	5.1	51.8			
- incompleta	1.7	0.5	15.5	176.5	12.2	17.7	224.1			
- menos de 3 años y sin instrucción	0.9	0.2	12.3	225.2	11.0	14.4	264.0			
Total	20.1	4.1	56.9	454.9	32.2	40.2	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>0.2</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/	295 433	55.98	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 censadas.

b/ Censo de Población y Vivienda. Nominalmente censadas.

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	Sectores económicos						Deso- cupa- ción	Fuerza de tra- bajo	Tasa de deso- cupa- ción	
		Agrope- cuario	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			

/Cuadro 13

Cuadro 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 14

PARAGUAY. UNA HIPÓTESIS SOBRE LA MANUFACTURA PROFESIONAL DE LA Población OCUPADA EN 1973
(miles de personas)

Sector de Actividad	Categoría Profesional	Profesionales y Técnicos	Administradores y Gerentes	Empleados y Vendedores	Operarios y Artesanos	Personal de Servicios	FF.AA. TOTAL
Agropecuaria		0.9	0.9	0.4	439.4	0.4	0.9
Manufactura		2.0	2.6	5.2	117.8	2.6	0.7
Construcción		0.4	0.6	0.1	23.7	1.4	0.1
Servicios Básicos		0.4	0.5	4.4	17.4	1.7	0.4
Otros Servicios		25.5	3.7	69.7	4.7	45.2	50.7
TOTAL		29.2	8.3	79.8	603.0	51.3	52.8

CUADRO 16

PARAGUAY. UNA HIPOTESIS SOBRE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA Población OCUPADA EN 1973

(Composición porcentual por Categoría Profesional)

Sector de Actividad	Categoría Profesional						FF.AA.	TOTAL
	Técnicos y Profesionales	Administradores y Gerentes	Empleados y Vendedores	Operarios y Artesanos	Personal de Servicios			
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)

Sector de actividad	Categorías profesionales						Total
	Profesionales y técnicos	Administradores y Gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y Artesanos	Personal de Servicio	FF.AA.	
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 paraguay 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>
1. <u>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
2. <u>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
3. <u>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
4. Total	608.4	1 272.4	304.3	968.1

/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.

ANEXOS

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

País 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 - RECUENTOS 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 per 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 períodos 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 períodos.

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 ...	98.6	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	%
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	1 348.2	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 correrá 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.

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	470	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	589	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 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		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		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		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	Mamu- 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	4 438	30 394	79 151			
II b/	28 300	16 150	3 166	4 438	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	4.3	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 (anual acumulativo)									
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.

1

3

4

5

6

7

8

