

**PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**  
**Secretaría Técnica de Planificación**

VERSION PRELIMINAR

**Plan Nacional de Desarrollo Económico  
y Social, 1989-1990**

DESARROLLO SOCIAL

INSTITUCIONES QUE PARTICIPARON EN LA ELABORACION DEL  
DOCUMENTO:

- Instituto Nacional del Indígena
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- Ministerio de Justicia y Trabajo
- Ministerio de Educación y Culto
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Universidad Nacional de Asunción - UNA
- Universidad Católica - UCA

## INDICE

	<u>Pág.</u>
Introducción	
1. Diagnóstico Social global.....	2
2. Objetivos globales.....	3
3. Estrategia global.....	4
4. Políticas Globales.....	5
I. Recursos Humanos, Empleo y Capacitación.....	8
II. Educación .....	30
III. Salud .....	63
IV. Alimentación/Nutrición.....	88
V. Desarrollo de la Comunidad - Desarrollo Rural Integrado....	96
VI. Seguridad Social.....	112
VII. Promoción y participación de la mujer en el proceso de desarrollo.....	120
VIII. Promoción y participación de la juventud en el proceso de desarrollo.....	134
IX. Minoridad .....	144
X. Atención a la población indígena y su participación en el proceso de desarrollo.....	155
XI. Vivienda.....	163
XII. Atención al Discapacitado.....	174

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL 1989-1990

### Introducción

El proceso de desarrollo del país está caracterizado por la formación de un sector agroexportador dominante, un activo comercio de frontera con ofertas de productos de importación de varias latitudes, un extenso

comercio irregular bilateral, una creciente industria, pero sin una ade-

cuada participación de la población productora en la ganancias del producto, en la organización de su comunidad, ni en el proceso, ni en las definiciones de las actividades productivas.

El acelerado proceso de desarrollo, ha llevado a la acumulación de necesidades sociales y económicas para un sector amplio de la población, junto a una acumulación de riquezas, de poder económico, de poder de decisión y de grandes ingresos y de privilegios. El costo de la superación y de lo señalado, se ha dado en llamar "la deuda social", a propuesta del formulador del concepto, el Ex-Presidente de la República Federativa del Brasil Señor Trancredo Neves.

En la realidad paraguaya, se hace imperativo la construcción de una sociedad con virtudes nuevas, de amplia participación social, de vivencias, de solidaridad en libertad y justicia generalizada, que permita reducir las tensiones sociales y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes del país.

Para conseguir una aproximación al ideal del desarrollo social, el Estado estará creando condiciones apropiadas para la realización de actividades económicas, sociales y políticas, que impulsen el proceso de producción y de creación, de avances sociales en forma gradual, permanente

Las "políticas sociales" de este Plan, sobrepasa la dimensión del enfoque legado de épocas anteriores, apenas reducido entonces, a una mayor cobertura de los servicios sociales ya que, además, en este Plan se orienta la búsqueda de la optimización del producto, en términos de calidad de los componentes de nuestra sociedad; traducidos en patrones de conducta, en cuanto a la convivencia, integración de la familia y rescate de los valiosos y auténticos valores nacionales, así como el mejora-

miento creciente, del acceso a los servicios sociales, compatibles con la modernización de la vida productiva y de la calidad del nivel de vida de la sociedad a la que se aspira tener.

#### 1. Diagnóstico Social Global

- Cada acción del presente Plan, nos conduce a analizar y resolver con absoluta transparencia, en forma armoniosa y en la dirección adecuada, parte de las prioridades sociales de la actual coyuntura, como respuesta realista y coherente a las constataciones de las necesidades y de las aspiraciones de la población. Por eso se aboca a identificar los problemas más urgentes que se han detectado y analizado en el curso del proceso de la elaboración del presente documento.
- El deterioro biológico de la población, consecuencia de las morbilidades predominantes, hábitos de higiene y alimentación, agresión al medio (escasez de: agua, tratamiento de plagas y de basuras, disposición de excretas, letrinas sanitarias, vivienda inadecuada, entre otros).
- El deterioro de la unidad familiar y de los valores sociales, con la consecuente modificación de las aspiraciones, teniendo como principal causal, los transmitidos por los medios masivos de comunicación social y el

- . La desigual oportunidad de acceso a los servicios ofrecidos por las instituciones: tierra, capacitación, créditos e insumos.
  
- . El actual sistema educativo está dirigido hacia el protagonismo individual que al colectivo en el proceso de desarrollo, sin una participación creadora (alumno y docentes), formando personas que no están preparadas para vivir en democracia.
  
- . La pauperización en la formación y capacitación permanente de los recursos humanos para la atención de la educación de base y la actual, así como la escasa remuneración que perciben, hacen que ésto sea una constante y un serio obstáculo para mejorarla.
  
- . La escasa participación de la población, en lo que atañe a la regularización de su existencia, en cada nivel de decisión y de operatividad, tanto para la producción, como para la generación de la seguridad social y civil, la seguridad alimentaria, la seguridad en los valores y convicciones, teniéndose como una de las consecuencias las limitadas posibilidades de acceso en la participación activa, deliberada y consciente de la población.
  
- . La limitada y/o casi inexistente atención al respeto de la dignidad del ser humano, inmerso en los diversos estamentos de la sociedad, desigualdad jurídica y de remuneración laboral a la mujer, al indígena, y el enfoque paternalista y asistencial que se brinda en toda atención al necesitado, sin pensar en la promoción del mismo como persona.

## 2. Objetivos Globales

Promover la formación de una sociedad solidaria, justa e igualitaria, que

la familia, combatiendo los vicios y delincuencias que la aquejan, atacando las causas que la originan.

- . Crear las bases para ir humanizando en forma gradual y progresiva el proceso de formación de una sociedad nueva, participativa, consustanciada y convencida en la implementación de acciones que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida de la población de los diferentes estratos sociales.
- . Mantener y vigorizar la justicia social e igualdad de oportunidades para todos.
- . Bregar por un mayor número de empleo posibles.
- . Lograr una mejor racionalización en el aprovechamiento de los Recursos Naturales, Humanos y Financieros.
- . Bregar por una distribución más equitativa y justa de la riqueza y del ingreso, y con ello, lograr expandir los beneficios del desarrollo a la mayoría de los habitantes del país.
- . Mejorar los índices de alfabetización, escolaridad y capacitación, tanto en áreas rurales como en las urbanas.
- . Facilitar a la población el acceso a los servicios de salud, a la tenencia de la vivienda y a los beneficios de previsión y seguridad social, así como al consumo y aprovechamiento adecuado de los alimentos.
- . Crear las condiciones necesarias, tanto políticas como económicas, jurídicas

- . Conceder asistencia técnica y crediticia a las actividades tendientes a promover nuevos micro empresarios, desarrollo de la comunidad, a organizaciones comunitarias de base, tales como: Cooperativas, Comité de Agricultores, entre otros.
- . Realizar acciones específicas que promuevan la dignidad, la capacidad,

## la equidad jurídica y una participación más activa de la mujer en el

proceso de desarrollo socio-económico-cultural del país.

- . Desarrollar programas y proyectos específicos y realistas, tales como: atención integral a la minoridad de organización y capacitación de los recursos humanos; atención y promoción de ciertos grupos poblacionales, tales como: indígenas; minusválidos, menores, jóvenes, y mujer, entre otros.

### 3. Estrategia Global

Las acciones tendientes a la consecución de los objetivos propuestos, requieren de reformas estructurales, específicas e intersectoriales que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

### 4. Políticas Globales

La reestructuración de las políticas: financiera, monetaria, del comercio exterior, administrativas, municipales y agrarias se lograrán a través de formulación de políticas sociales concretas y coherentes en áreas tales como: Desarrollo rural integral; organización y desarrollo de la comunidad;

y tecnológico; la cooperación técnica internacional, la educación, la salud, el saneamiento ambiental, la provisión de servicios básicos, la vivienda y los asentamientos humanos, las organizaciones de base y el acceso al crédito entre otros.

- Ante el conocimiento de la existencia de apremiantes necesidades sociales, cuyos costos de solución más que un gasto es un inversión a mediano y lar-

go plazos para el país, se acrecienta la convicción de que no es responsabilidad exclusiva del Estado la atención a estas necesidades, por lo que

debe promoverse esfuerzos de acciones conjuntas con el sector privado, para que el "gasto social" alcance la eficiencia y la eficacia deseada.

- Las políticas sociales serán aplicadas para promover una mayor coordinación intersectorial e interinstitucional y sumar los esfuerzos públicos a las del sector privado y a las de las organizaciones comunitarias. Solo es posible lograr eficiencia y eficacia, con la coordinación a nivel local, promoviendo la desconcentración y descentralización.

como la niñez, la juventud las mujer, las minorías étnicas, desocupados, minusválidos, y desocupados entre otros.

Incorporación equitativa al proceso productivo de grupos poblacionales tales como la mujer, la juventud, el indígena y los discapacitados.

Se fomentará la disponibilidad y la oferta de alimentos; se aumentarán

la demanda, el consumo y la autosuficiencia en el abastecimiento de los mismos. Propiciar el acceso de la población a los alimentos básicos,

incluyendo las condiciones mínimas de salud, de saneamiento ambiental, de

provisión de agua potable, la eliminación de excretas, el tratamiento de basuras, la educación alimentaria y la capacidad de compra, entre otros. Extender la seguridad alimentaria, por medio de los complementos alimenticios, a los grupos más vulnerables, en todo el territorio nacional.

Las instituciones orientadas a la producción, deberán aprovechar los corredores de exportación dando una nueva fisonomía al área rural.

Los programas en los sectores educativos, de salud, de alimentación y nutrición, intensificarán su acción en la

PLANES      SECTORIALES

I. RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO

Toda la planificación del desarrollo económico y social está en función de la población, de su distribución espacial, de su capacidad laboral, de su adelanto tecnológico, de sus accesos y deterioros legales, sociales, económicos, de capacidad gerencial, del sistema cultural, del comportamiento.

En una síntesis se presenta la Evolución de la población hasta la fecha, la distribución espacial, la evolución de la fuerza de trabajo, un análisis de la situación Empleo-Salarios y su evolución hasta hoy, indicando capacidad adquisitiva. Algunos aspectos del problema de empleo, en los cuales se inician acciones, termina esta introducción a la problemática social.

1. DIAGNOSTICO

1.1. Evolución de la Población

Conforme a la proyección de población efectuada últimamente en el país, la evolución de la población paraguaya es la siguiente:

Cuadro N°: 1

Paraguay: Población Total y Tasas de Crecimiento

AÑO	POBLACION	Tasa de crecimiento	
		Periodo	%
1980	3.146.759	1980-85	3.2
1985	3.693.233		
1986	3.807.070		

de saldos migratorios positivos durante el último decenio.

El crecimiento demográfico, es una curva ascendente desde el pasado, no obstante, las circunstancias especiales por la que debió atravesar nuestro país hasta épocas recientes.

En el estado actual, nuestros esfuerzos deben tender a reducir déficits de distinto orden y ofrecer nuevos horizontes a una población creciente.

Las estimaciones de los principales indicadores demográficos para el período 1980-1990, se presentan a continuación:

Cuadro N°: 2

Paraguay: Indicadores Demográficos - Período 1980-1990

INDICADORES DEMOGRAFICOS	Período	
	1980-85	1985-90
Tasa Bruta de Natalidad (por mil)	35.8	34.9
Tasa Bruta de Mortalidad (por mil)	6.8	6.6
Esperanza de Vida al Nacer (en años)		
- Ambos Sexos	66.4	66.9
- Hombres	64.4	64.8
- Mujeres	68.6	69.1
Tasa de Migración (por mil)	2.9	1.0

FUENTE; Dirección General de Estadística y Censos "Paraguay: Estimación y Proyección de la población según sexo y grupos de edad - 1950-2025".

Cuadro N°: 3

1.2. ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR EDAD Y SEXO

Paraguay: Población total por Grupos de Edades

(En porcentajes)  
1980-1990



POBLACION (%)

GRUPOS DE EDAD	1980	1985	1990
0 - 14	42.1	41.0	40.4
15 - 64	54.4	55.5	56.0
65 y más	3.5	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la División de Población y Recursos Humanos, en base a la Proyección de Población 1950-2025.

Como puede verse en el cuadro anterior, el país mantiene una estructura de población joven. La población menor de 15 años, plantea demandas para el sistema de educación y la provisión de servicios de salud y a corto plazo presionará sobre el mercado laboral.

Se observa cómo en el tramo central, correspondiente a la población de 15 a 64 años, esa tendencia de la evolución es ascendente. Este grupo de la población se encuentra conformado por los activos e inactivos y es de esperar que el peso relativo de este grupo continúe creciendo en los próximos años, como consecuencia de que las generaciones jóvenes son todavía numerosas y el resultado es una estructura demográfica joven.

La población de 64 años y más de edad, representa el 3,5 % de la población total y se espera un leve aumento porcentual, que alcanzaría a 3,6 % en 1990.

Cabe señalar que fuera del grupo de población

Por otra parte, la composición por sexo, medida por el índice de masculinidad, demuestra la prevalencia de hombres, durante el decenio en estudio.

Así pues, 101,9 hombres por cada 100 mujeres en 1980, 102,4 en 1985 y 102,6 en 1990.

### 1.3. DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

La población paraguaya no está homogéneamente distribuida

dentro del territorio nacional. Mientras la Región Oriental del país, con una extensión que representa el 39,3 % del total del territorio, está poblada por el 98,1% ; 98,5% y 98,8% en los años 1980, 1985 y 1990, respectivamente; la Región Occidental o Chaco, con una superficie representativa del 60,7 % es habitada apenas por el 1,9 % ; 1,5 % y 1,2 %, en los años considerados.

Significa lo anterior que en la primera de estas regiones existe una razonable ocupación del suelo, en contraste con la Región Occidental que se encuentra menos poblada, con una densidad promedio de 0,2 habitantes por km<sup>2</sup>, para los años respectivos.

Las estimaciones realizadas permiten visualizar un crecimiento de la población continuado y regular en las zonas urbanas. Así del 41,7 % en 1980, alcanzaría 45,7 % en 1990, pasando por 43,9 % en 1985, o sea nuestro país puede caracterizarse por presentar un lento proceso de urbanización, como puede observarse en el cuadro siguiente:

#### Cuadro N°: 4

Paraguay: Población por Area Urbana y Rural  
1980-1990

#### 4. EVOLUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

La evolución del empleo y el desempleo, como asimismo las perspectivas en el mediano plazo, reciben influencias de varios factores, incluyendo los demográficos. Entre estos resaltan las tasas de fecundidad, la mortalidad y la migración; todas ellas influyen sobre el tamaño de la

población en edad de trabajar (PET)\* y esta, junto con las tasas de participación en la actividad económica,

determina el tamaño de la población económicamente activa (PEA)\*\* u oferta de trabajo.

Como se observó en el cuadro de indicadores demográficos; la combinación de una tendencia de aumento de la esperanza de vida al nacer, con la tendencia de descenso más lenta de la fecundidad, se traduce en importantes cambios en los indicadores demográficos básicos para la planificación del empleo y de los recursos humanos, más concretamente, se traduce en un rápido rejuvenecimiento de la población.

Para nuestro país, la población en edad de trabajar (PET) es de 2.757.675 en 1989, habiendo alcanzado 2.679.318 en 1988 y estimándose en 2.757.851 para 1990. Este sub-grupo poblacional crece al mismo ritmo de la población total, es decir en 2,9 % anual acumulativo en el periodo 88-90, lo que significa que de continuar esta tendencia, la PET duplicará en 24 años más.

---

\* Población de 12 años y más de edad

\*\* Todas las personas de 12 años y más de edad que durante el periodo de referencia (una semana) estaban ocupadas o desocupadas.

El número absoluto de personas que se incorporan a la fuerza de trabajo, es sabido que será menor que esta cifra debido a que no todos los que están en edad de trabajar participan en la actividad económica. Así se calcula que 1.475.444 personas activas conformarán la PEA en 1990, habiendo alcanzado 1.388.259 y 1.433.432 activos en 1988 y 1989 respectivamente. Por otra parte la población inactiva - (PEI) representa el 48,2 % de la población en edad de trabajar en 1988, estimándose el 48,2% para 1990, lo que prácticamente está señalando la constancia de la proporción.

La estructura del perfil de población indica que Paraguay tiene predominio de población joven que presiona sobre la prestación de servicios a la familia, sobre la ubicación rentable en el mercado de trabajo, sobre el acceso a la propiedad de la tierra, sobre el abrigo y la vivienda, y al mismo tiempo con ansias de protagonismo, ejemplo de disolución y frustraciones, cae en el vicio, en la irregularidad y pierde los valores tradicionales.

Los recursos humanos, los recursos de valoración de la propia sociedad, requieren atención preponderante, para que sean competentes y deseen actuar dentro del desarrollo en los diferentes niveles en forma organizada y puedan formar parte del aporte solidario y progresivo en beneficio de la sanidad económica del país y de una mejor calidad de vida.

#### 1.5: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO Y DEL SALARIO

El nivel de desocupación no constituye un problema crítico en la economía paraguaya, en efecto, la información proporcionada por la Encuesta de Hogares, indica que el desempleo urbano (área metropolitana), ha venido decreciendo sistemáticamente a partir de 1986, estimándose provisoriamente en 1988 un nivel de 4,7 % de tasa de desocupación abierta, cifra que se encuentra por debajo de las prevalecientes en los años 1982-85.

La citada cifra, pese a estar señalando un bajo nivel de desempleo abierto, no significa que necesariamente la fuerza laboral se encontraba plenamente ocupada en actividades económicas de alta productividad; sino que por el contrario los datos disponibles señalan que el aumento de empleos se habrá generado en segmentos de muy baja productividad.

Este fenómeno de la progresiva expansión del empleo urbano en empresas formales pequeñas y en microempresas informales, antes que en las empresas formales grandes, puede explicarse porque los requerimientos de recursos por trabajador suelen ser menores que los correspondientes al sector formal de la economía.

Al mismo tiempo, también debe tenerse en cuenta cierto desplazamiento de empleo agrícola del sector moderno hacia la agricultura tradicional y pequeños productores agrícolas que también se caracterizan por su baja productividad e ingresos.

#### 1.5.1 Evolución sectorial del Empleo

En 1988 los sectores agropecuarios y servicios ocupaban a cerca del 78,9 % de la PEA (46.1 y 32.8 % respectivamente), lo cual indica que constituyeron los principales generadores de empleo, complementados por el sector industrial que participaba solamente con el 21,1 % de la fuerza de trabajo.

De lo anterior se deduce, el escaso dinamismo de la actividad económica industrial cuya importancia en la estructura de la oferta de empleos ha permanecido constante en lo que va de ésta década.

En lo que respecta al empleo en el Sector Público, se observa que el total de cargos públicos es sumamente elevado y alcanzó unos 117.598 en 1988, sin embargo esta relación, se halla sobreestimada, pues existen funcionarios que ocupan más de un cargo público \*.

De lo anterior se deduce la necesidad de racionalizar la asignación del empleo público mejorando en lo posible el nivel de ingreso de los funcionarios, al mismo tiempo es necesario disminuir gradualmente la generación de empleos en dicho sector.

## 1.5.2. Evolución de los salarios

En los últimos años los montos de salarios mínimos establecidos a nivel oficial, han venido incrementándose en forma sostenida, mejorando en términos reales el poder adquisitivo de los trabajadores que perciben este tipo y nivel de remuneración.

Se puede observar que en el periodo 1986-88 se registraron dos incrementos por año, lo que hizo que el salario mínimo nominal se duplicara, pasando de G. 60.060 a G. 143.172.

Sin embargo, en términos reales el incremento fue relativamente menor, alcanzando en dicho periodo el 31,9 % y el 10,8 % entre los meses de octubre de 1987 y 1988.

Por otro lado, estudios de carácter preliminar elaborados recientemente en esta Secretaría, indican que solamente el 20 % de la fuerza de trabajo se halla sujeta de protección laboral.

Al mismo tiempo, en Asunción y el Area Metropolitana cerca del 66 % de la PEA ocupada percibe ingresos por debajo del salario mínimo, de lo que se deduce que gran parte de los trabajadores no se han beneficiado de los incrementos salariales anteriormente citados \*

## 2. OBJETIVOS DEL SECTOR EMPLEO Y RECURSOS HUMANOS

- Buscar una mayor articulación entre los sectores formal e informal, de manera a lograr una eficaz integración entre los mismos.
- Incrementar progresivamente las remuneraciones reales de los trabajadores en correspondencia con los aumentos de la productividad.
- ELEVAR EL NIVEL DE CALIFICACIÓN TÉCNICA, GERENCIAL Y PROFESIONAL de la mano de obra, de modo que la capacitación responda a los requerimientos de la demanda.
- Mejorar las relaciones obrero-patronales, adecuándolas a las nuevas condiciones socio-políticas y económicas emergentes del proceso de desarrollo.
- Mejorar los mecanismos de recolección e interpretación de datos sobre el mercado de trabajo y establecer una mayor coordinación entre las instituciones vinculadas a la temática laboral.

### 3. ESTRATEGIAS Y METAS

Las metas de empleo descansan críticamente en las perspectivas de crecimiento de la producción y del cambio de su composición, así como el aumento previsto en la productividad del trabajo.

Este último factor resume la influencia de múltiples determinantes de la producción y a su vez, de su

trayectoria depende en gran medida el perfil ocupacional resultante de la producción.

Se presentan así dos cuestiones ligadas al comportamiento de la productividad: por un lado, las condiciones que permitan el cumplimiento de las metas de empleo contenidas en el Plan 89-90, y por otro lado, el perfil ocupacional que resultará del mismo.

El cumplimiento de los objetivos sobre la fuerza de trabajo y la ocupación de recursos humanos implica el

logro de las siguientes metas:

1.- La actividad económica deberá generar aproximadamente 45.000 empleos adicionales por año en el bienio 89-90.

El cumplimiento de las metas de empleo tendría un efecto favorable en la reducción de la desocupación abierta, la que disminuirá de 4,5 % prevaeciente en 1988, a 4,0% en 1989 y 1990 respectivamente.

Para la orientación ocupacional se procesará información sobre "Guía para buscar empleo" y "Autempleo".

Será necesario capacitar al personal Municipal, encargado del funcionamiento de oficinas de empleo por el Servicio Nacional de Empleo.

Se ejecutarán programas de capacitación y formación de Empresas Juveniles para detectar y promover habilidades para crear y conducir empresas asociativas, manejar créditos, formar núcleos de futuros empresarios y asumir liderazgo empresarial.

A los empresarios y trabajadores se brindará instrucción sobre la prevención de las enfermedades profesionales ocasionadas por agentes agresivos químicos, físicos, biológicos. Se prestará asistencia técnica en la materia y en todos los lugares de trabajo públicos o privados, donde se manifieste la necesidad de la misma. Para cumplir estas acciones se formarán técnicos e inspectores.

En el mediano plazo se propiciará la creación del Instituto Nacional de Higiene, Seguridad y Medicina del

el territorio.

Se estudiará y formulará Proyecto que alivie la rigidez del Sistema de empleo, por el que se obliga al empleador a la continuación del empleo.

En el Ministerio del Trabajo se programará un refuerzo para cumplir previsiones y orientaciones en cuanto a la política salarial, en cuanto a la información en las variables del mercado laboral y los impactos sobre precios de la política de salarios.

#### 4. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE EMPLEO Y RECURSOS HUMANOS

Los lineamientos de política en el campo del empleo, se adecuan a las orientaciones estratégicas de orden nacional, que plantea el estímulo de la actividad agroindustrial exportadora, de forma a lograr el incremento de la participación en los mercados mundiales con productos con alto componente de mano de obra.

Por consiguiente, desde el punto de vista del Empleo, la Política económica debería atender a:

- a) Ampliar la creación de empleos en actividades de mayor productividad;
- b) Elevar la productividad en las actividades modernas; y
- c) Elevar productividad e ingresos en actividades rezagadas (pequeñas y microempresas urbanas y pequeños productores rurales).

Conviene destacar que el aumento de productividad es también consistente con la necesidad de elevar la competitividad de la economía. En este sentido, los aumentos de productividad en sectores

exportadores o sustituidores, es factible vía aumento de la productividad, elevar la competitividad y mantener salarios reales creciendo al ritmo de la productividad en dichos sectores.

La elevación de la productividad e ingresos en los segmentos rezagados, demanda políticas específicas hacia franjas seleccionadas de: a) pequeña empresa; b) microempresa; c) pequeños productores rurales.

Estas políticas deben orientarse a fortalecer el acceso al crédito, mejoramiento tecnológico, capacitación y gestión empresarial en dichos segmentos.

Deberá fortalecerse una mayor articulación entre actividades exportadoras y sustituidoras y la pequeña microempresa. En especial estimular la complementación de la pequeña y microempresa con la actividad exportadora, sustituidora, como administradora de insumos y servicios para dichas finalidades (fuera del rol directo que podrían tener).

Una política que busque aumentar la productividad, fuera de los esfuerzos de modernización tecnológica, de gestión, de inversión, etc., deberá prestar especial atención a la recalificación de mano de obra al ritmo requerido por un proceso de modernización. Esto significa que, el Estado deberá plantear políticas de estímulo al sector privado para que el mismo colabore en la recalificación y calificación de la mano de obra, complementariamente los organismos de entrenamiento profesional deberán reorientar sus esfuerzos de capacitación hacia el tipo de ocupaciones y actividades cuya expansión se está previendo.

Además, se debería poner especial atención al cumplimiento de las siguientes políticas específicas:

Promover la creación de nuevos empleos en la agricultura, de forma a disminuir la migración campo-ciudad y solucionar el grave problema de los campesinos sin tierra. Esto, en parte, se podrá lograr a través de la implementación de una Reforma Agraria Integral

Por otra parte, debería arbitrarse los medios necesarios para la búsqueda de medidas más ágiles y eficientes desde el punto de vista administrativo, jurídico e institucional

participación tanto en la asunción de responsabilidades como en el goce de los productos del progreso.

Es una aspiración nacional que se manifiesta en los campos de desarrollo social integral: salud, nutrición, educación, capacitación, distribución espacial y afincamiento territorial, migración, ecología, protección del menor, promoción de la mujer, a las familias y en la dinámica de la propia población.

La política de población se realiza al lograr la mejor distribución en el espacio nacional, al impulso a áreas sujetas a proyectos de desarrollo, propiciar mayores oportunidades de empleo y modificar la dinámica poblacional, el aprovechamiento de los recursos naturales, el descenso de las tasas de mortalidad y morbilidad, el mejoramiento de los niveles de alimentación/nutrición y elevar la participación general en los procesos complejos del desarrollo de la juventud, y de la mujer, para superar su condición tradicional socio-cultural, así como la de los grupos autóctonos.

La política de población se vincula a todas las actividades que se realizan en los sectores público y privado, de los cuales, debe captar elementos para que, con los instrumentos básicos que produzca el sector, pueda medir y controlar el proceso decisorio que incide sobre las variables demográficas.

Corresponden al Sector Población las investigaciones demográficas y socio-económicas que tienen que ver con la dinámica de población, la forma de evolución de la misma y el comportamiento de los recursos humanos para el desarrollo. Se determinan realidades y relaciones de los atributos de la población y se efectúan los cálculos de los planes, con la actividad del sector.

Los registros de Población y Empleo constituyen base para la interpretación de la dinámica económica de todos los sub-sectores y el cálculo de servicios sociales a generar.

Por esta responsabilidad es necesaria la modernización del sub-sector Recursos Humanos y Empleo.

La política de empleo es transversal dentro del conjunto de los sectores socio-económicos, por cuanto los Recursos Humanos están dando vida activa a los sectores. Los Recursos Humanos están con capacitación y formación profesional, sin la adecuada secuencia, por lo que se necesita organizar un sistema nacional de capacitación que se inicie en el sub-sector educativo formal inicial, se continúe en el sub-sector laboral de promoción y de

profesionalización en el nivel superior tecnológico o universitario. La población genera sus propios empleos, generalmente con muy poca capacidad tecnológica y menos empresarial, entrando al subempleo con producto no calificado. Calificar recursos humanos recuperados para la industria, de nivel artesanal o microindustrial, es imperativo para encausar habilidades, promover al hombre y buscar calidad.

Es importante para la ejecución del Plan de desarrollo, ampliar los servicios de colocación y la difusión de los servicios de orientación.

Como el instrumento de medición de la potencia económica, es la capacidad que existe para generar empleo, la medición del empleo potencial, del empleo generado, del empleo calificado, es una función permanente de vigilancia muy importante y debe buscarse la calificación de técnicos nacionales en la planificación de los Recursos Humanos y el empleo, para incorporarse a las instituciones existentes con déficit tecnológico.

El sector empleo, tiene que promover la creación y/o adopción del método adecuado para planificar el empleo y coordinar con todas las instituciones pertinentes esta actividad.

Hay estudios sobre oferta de mano de obra, pero no las hay sobre demanda, que pueda orientar la capacitación y el empleo. Montar un sistema que permita seguir la demanda de empleo y mantenerlo al día, es impostergable.

El proceso de apertura democrática genera nuevas demandas sociales que tienen su repercusión inmediata en el área del Salario y del empleo, y se hace necesario la negociación de la política salarial de acuerdo y en armonía con la política económica.

## 5. GENERADORES DE EMPLEO

El empleo en el Paraguay se ha intensificado fuertemente en el Sector conocido como informal, al igual que en varios países de América; aún más, este empleo no captado por las formas estadísticas vigentes, es causal importante de la disminución del desempleo abierto, pero al mismo tiempo ha elevado en forma acentuada el sub-empleo en actividades autogeneradores de escasa remuneración.

Otra de las fuentes generadoras de trabajo está en la Reforma Agraria, que por cada lote agrícola genera de 2 a 3 nuevos empleos plenos productivos, lo que permite radicar población en el campo a un costo relativamente bajo.

La reactivación de la vivienda, para cubrir parcialmente el déficit habitacional, produce ocupación de mano de obra y radicación de población en las ciudades pequeñas y medianas, pero demanda un alto esfuerzo de capacitación.

### 5.1. Pequeñas y microempresas

Engloba este ítem a todos los emprendimientos socio-económicos que se caracterizan por su pequeño tamaño relativo, en relación al uso específico de los factores de producción.

En el contexto nacional, el conjunto de las pequeñas y microempresas resaltan por su importancia en la producción, el empleo y en el ahorro de divisas en concepto de sustitución de importaciones.

sector empresarial, la que tiene escasa participación en los programas públicos y privados de asistencia técnica, crediticia, etc.

Algunas iniciativas privadas, como el de la Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo, UIP y de algunas entidades públicas como MJT, MIC, MAG y otras han venido a cubrir parcialmente la problemática de las microempresas, principalmente del área urbana.

Entre los problemas comunes que caracterizan a las pequeñas y microempresas se hallan:

- Escasez de recursos financieros y de capital
- Baja tecnología y capacitación
- Marginalización de los beneficios sociales (jubilación, contratos, gratificaciones, seguros, etc)
- Dificultad de acceso al crédito por las exigencias de garantías reales (hipotecas y prendas) y fiduciarias (aval)
- Falta de organización institucional y de un marco jurídico-legal que fomente la asociación y protección de los microempresarios.

#### 5.1.1. Objetivos y Políticas del Sector

En el bienio 1989-90 se tendrá como objetivo principal el apoyo y desarrollo de las microempresas, el logro de mejoras en el campo jurídico-institucional con la revisión y aprobación del proyecto de ley de Fomento de la Microempresa.

Además se dará relevancia a las actividades de promoción de las Asociaciones, Cooperativas y otras organizaciones que buscan el mejoramiento cuali-cuantitativo de los pequeños productores.

Estas mejoras apuntarán al otorgamiento de mayores facilidades, en términos de asistencia técnica, crediticia, organizacional y otros beneficios sociales, de tal forma a coadyuvar al logro de los principales objetivos generales de desarrollo nacional, o sea el incremento

Cuadro N°: 5

PARAGUAY PROYECCION DE LA POBLACION TOTAL Y DE GRUPOS DE POBLACION (PET: PARA LOS AÑOS 1989 y 1990)

GRUPOS DE POBLACION	AÑOS			Tasa de Crecim %	
	1988	1989	1990	88/89	89/90
Población Total (PT)	4.039.262	4.157.287	4.276.649	2,92	2,87
Población en edad de trabajar de 12 años y más (PET)	2.679.318	2.757.675	2.836.851	2,57	2,87
Población Económicamente Activo (PEA)	1.388.259	1.433.432	1.475.444	3,25	2,93
Población Económicamente Inactiva (PEI)	1.291.059	1.324.243	1.361.407	2,57	2,81

FUENTE Elaborado en la División de Población y Recursos Humanos en base a estimaciones propias - Marzo/89.

CUADRO No: 6

PARAGUAY: Estimación de la Población económicamente activa total, ocupada, desocupada y tasa de desempleo para el periodo 1988-90.

AÑOS	POBLACION TOTAL	TASA DE ACTIVIDAD	Población Económicamente Activa			TASA DE DESOC. %
			TOTAL	OCUPADAS	DESOCUP.	
1988	4.039.161	0.3437	1.388.259	1.324.787	62.472	4.5
1989	4.157.287	0.3448	1.433.432	1.376.095	57.447	4.0
1990	4.276.649	0.3450	1.475.444	1.416.426	59.018	4.0
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%)						
1988/89	2.92	---	3.25	3.79	-8.22	---
1989-90	2.87	---	2.93	2.93	2.93	---

CUADRO No: 7

PARAGUAY: PROYECCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA OCUPADA  
PERIODO 1988/1990

Sector	Población Econ. Activa Ocupada			
	1988	1989	1990	Tasa de Crecimiento %
Agropecuario	611.188	634.380	651.556	3.79
Industria	279.741	290.356	303.115	3.79
Servicios				
Básicos	39.774	41.283	42.493	3.79
Otros				
Servicios	394.084	410.077	419.262	3.79
<b>TOTAL</b>	<b>1.325.787</b>	<b>1.376.096</b>	<b>1.416.426</b>	<b>3.79</b>

FUENTE: Elaborado en la Div. de Población y Recursos Humanos  
de la Secretaría Técnica de Planificación

CUADRO No: 8

PARAGUAY: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA PEA OCUPADA POR SECTORES  
ECONOMICOS EN EL PERIODO 1988/89

SECTORES ECONOMICOS	PEA OCUPADA EN PORCENTAJE		
	1988	1989	1990
AGROPECUARIO	46.1	46.1	46.0
INDUSTRIA	21.1	21.1	21.4
SERVICIOS BASICOS	3.0	3.0	3.0

CUADRO No: 9

PARAGUAY: PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA OCUPADA POR SECTORES. PERIODO 1988/90.

SECTORES ECONOMICOS	PIB/PEA OCUPADA *		
	1988	1989	1990
AGROPECUARIO	0.3874	0.4114	0.4416
INDUSTRIA	0.6583	0.6752	0.6849
SERVICIOS BASICOS	1.6114	1.6542	1.6937
OTROS SERVICIOS	0.9207	0.9190	0.9259
TOTAL	0.6402	0.6556	0.6744

\*. Productividad de la mano de obra, calculada en base a datos del PIB en valores constantes de 1982.

FUENTE: Elaborado en la Div. de Población y Recursos Humanos de la S.T.P.

Cuadro N°: 10

PERFIL OCUPACIONAL DE LAS METAS DE EMPLEO 1989/1990

SECTORES ECONOMICOS	1989 - 1990 NUMERO DE EMPLEOS ACUMULADOS	%	PROMEDIO DE EMPLEOS ANUALES
Agropecuaria	40.368	44.5	20.184
Industria	23.374	25.8	11.687
Servicios Básicos	2.719	3.0	1.359
Otros Servicios	24.179	26.7	12.089

ANEXO

PROGRAMAS A EJECUTAR POR LA FUNDACION PARAGUAYA DE COOPERACION  
Y DESARROLLO  
(En US\$)

PROGRAMA	CARACTER	1989	1990
AID	Asistencia Técnica Encarnación	20.000	---
BID	Asist. Téc. Fundac. Paraguaya	80.000	---
	Fondo para préstamos	475.000	---
CIFE	Apoyo formalización	95.000	---
PNUD	Asistencia Técnica	20.000	---
IAF	Apoyo experimentación	24.500	---
Cuerpo de paz	Fondo para préstamos	---	---
*PNUD	Masificación - expansión	---	410.000
*AID	Privatización programas Sector Público	---	130.000
		714.500	540.000

\* En negociación.

6. Capacitación de los Recursos Humanos

El Presupuesto Nacional, Año 1987, distribuye el total de gastos en Educación y Capacitación de los Recursos Humanos como sigue:

Ministerio de Educación y Culto	88.2 %
Ministerio de Defensa Nacional	3.0 %

Ministerio de Agricultura y Ganadería	2.2 %
Ministerio de Justicia y Trabajo	2.0 %
Ministerio de Industria y Comercio	1.0 %
Municipalidad de la Capital	1.0 %
Antelco	1.0 %
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.1 %
Ministerio del Interior	0.5 %

El Ministerio de Defensa Nacional: capacita Recursos Humanos propios y los que corresponden al Instituto Paraguayo del Indígena.

Ministerio de Agricultura y Ganadería: dirige las Escuelas Agrícolas de Caazapá, San Juan Bautista de las Misiones, Concepción y Mariscal Estigarribia y diversos programas de capacitación al agricultor a la mujer rural, y a la juventud rural, a través de S.E.A.G.

El Ministerio de Justicia y Trabajo: tiene a su cargo el Servicio Nacional de Promoción Profesional - S.N.P.P.

La Municipalidad de la Capital: regenta las Escuelas Municipales de Arte, Danza y Canto, así como la ejecución de programas de capacitación para la promoción de familias de los barrios urbano-periféricos a la capital.

ANDE: mantiene capacitación en el área de electricidad en Escuela Especializada.

ANTELCO: ofrece capacitación en su área de acción.

Con menor volumen se encuentran representados los Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores.

palidades, los Institutos descentralizados.

La capacitación inicial generalmente se efectúa por intermedio de talleres como ayudantía de artesanos o de obreros especializados y se continúan con cursos esporádicos de diferentes instituciones.

El país ha iniciado un proceso de industrialización y necesita pasar de exportador de materias a exportador de productos manufacturados que de-

jan internamente el valor agregado. Tan valioso como el recurso capital es el recurso humano y el recurso valores y principios morales, de costumbre para la producción y la comercialización y el manejo gerencial.

El recurso humano en todos los niveles de la rama productiva está carente de buena capacitación. El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) del Ministerio de Justicia y Trabajo es la institución más avanzada en este campo. El Ministerio de Educación y Culto y la conversión de instituto del segundo ciclo, en bachillerato técnicos, que representan sólo 1.0% de los mismos, además de otras iniciativas y ensayos. El Ministerio de Justicia y Trabajo tiene en operación varios proyectos de capacitación y de facilitamiento laboral en los campos de información, de formación femenina, de orientación, de certificación de competencia, de oferta de empleo y de organización productiva de la juventud. Los estudios de nivel superior son dados por las universidades.

El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) unidad autónoma del sector público, está dirigido por un Consejo.

El S.N.P.P. se encuentra con dificultades de financiamiento, escasa dotación para los cursos; desvertebración administrativa con decrecimiento notorio en la cantidad y calidad de los servicios, el personal altamente

## II. SECTOR EDUCACION

### 1. Problemas prioritarios del Sector Educación

#### A. Niveles Pre-Primario, Primario y Medio

- El 47% de la población en edad escolar (6-24 años) no es absorbida por el Sistema Educativo.
- El índice de repitencia al año 1987 fué de 56.069 alumnos (9.3%) continúa siendo elevado.
- El índice global de desertores al año 1987, es del 5.4%.
- El rendimiento del Sistema Educativo, se mantiene bajo, en relación a la tasa de escolarización.
- La tasa de retención en los niveles primario y medio, no alcanza el 50%.
- El 64% del total de locales del nivel primario, ofrecen enseñanza completa y, 36% (1506) ofrecen escolaridad incompleta, la mayoría de estos últimos se hallan ubicados, por lo general, en zonas rurales.
- Déficit en el sistema de actualización de datos estadísticos a nivel global.
- El 75% de los rubros de docentes del nivel primario corresponde a profesores titulados, y el 25% a no titulados, cuya mayoría ejercen en áreas rurales.
- El personal docente es poco calificado sobre todo en el Nivel de la enseñanza media.
- En el Nivel Pre-Primario, el 85% absorbe la zona urbana y solo el 15% la zona rural.
- En el Nivel Primario, el 85% de la matrícula total concurre a instituciones oficiales y tan solo el 15% a las privadas.

---

OBS: Los elementos substantivos que hacen a la esencia del quehacer educativo, tienen que ser objeto de una revisión total, lo cual es naturalmente imposible hacerlo en un año, pero sí puede y debe iniciarse este proceso.

- En el Nivel Medio, no se evidencia en zonas rurales un crecimiento considerable de la matrícula, a pesar de la ampliación de la oferta educativa global.
- El Bachillerato Técnico solo se ofrece en algunos Departamentos, con porcentaje de absorción de matrícula ínfimo, y solamente en la zona urbana.
- La matrícula para el profesorado en los institutos de Formación Docen

te, decreció en el período 1980-1988, alcanzando un 8%.

- El sector privado tiene escasa participación en la formación del profesorado, representando el 5% en 1988.
- Del total de matrícula, Asunción absorbe el 18% y el interior del país el 82%.
- Descenso de la matrícula de Formación Docente, debido al escaso interés que despierta esta carrera, considerando el trabajo que implica, las horas que demanda y la remuneración precaria que recibe.
- La matrícula de especialistas sigue siendo insuficiente para atender la demanda del Sistema Educativo, sobre todo para atender la implementación de las Innovaciones Educativas.
- El rendimiento del sistema educativo nacional, es bajo; el nivel primario alcanza un 42% y el nivel medio un 45%.
- Los elevados índices mencionados de deserción y repitencia, determinan una baja retención.
- La escasa asimilación de las materias instrumentales de grado a grado; la asistencia irregular de alumnos; el escaso dominio del español (zona rural) y otros condicionamientos del aprendizaje inciden en la repitencia escolar y en la calidad del producto educativo.
- La retención de la población estudiantil del nivel medio, es significativa, siendo en el área urbana el 48%, comparada con la zona rural, 16%.

- La oferta del profesorado para la Enseñanza Media, no responde a la demanda significativa de la matrícula, especialmente en el interior del país.
- En el nivel primario aumenta el número de docentes de 7<sup>a</sup> categoría, conformado en su mayor parte por bachilleres y estudiantes del Ciclo Básico, mientras que se evidencia poco incremento en los de 1<sup>a</sup> categoría.
- El total de cargos de docentes especiales es insuficiente para atender las demandas existentes a nivel nacional, concentrándose la mayoría de los mismos en la zona urbana.
- Es insuficiente el número de supervisores a nivel nacional, atendiendo la carga que implica la cantidad de colegios y Directores que se debe asesorar y evaluar.
- En la zona rural, es elevada aún la proporción de escuelas primarias incompletas -60%- y de instituciones de enseñanza que no ofrecen los 6 cursos del nivel medio -38%-.
- Es necesario tener un conocimiento más exhaustivo en lo que respecta a la calidad y cobertura de la enseñanza, en los Niveles Pre-Primario, Primario y Medio, tanto de las instituciones del Sector Público como del privado, de modo a arbitrar las medidas necesarias y oportunas para el logro de una mayor coordinación de acciones entre las mismas, con miras a la obtención de resultados altamente positivos en los educandos.

B. Educación Superior Universitaria

Universidad Nacional de Asunción

La Ley N°356 del 9.VII.1956, establece la Carta Orgánica de la U.N.A. y es la que actualmente está vigente, aunque la Ley 1.291/87 modifica, amplía y deroga las disposiciones de la Ley N°: 356 y establece una nueva Carta Orgánica de la U.N.A. No está reglamentada aún.

Problemas más relevantes

Alto porcentaje en las tasas de deserción y repitencia en los primeros cursos (1° y 2°), atribuible a error en la selección de la carrera ~~espe~~

gida y a la falta de preparación básica traída de la Educación Media.

Heterogeneidad en el nivel de preparación de los bachilleres que quieren acceder a la Universidad, lo cual se dá de hecho al extenderse la enseñanza secundaria a todo el país, como consecuencia, la calidad de la misma disminuye, no es uniforme, siendo perjudicados los que provienen de las áreas rurales y privilegiados los alumnos que egresaron de la secundaria en Asunción o de alguna capital de Departamento, existiendo diferencias en la calidad de la enseñanza, calidad y número de docentes, número de alumnos por curso, utilización de medios audiovisuales, laboratorios, etc.

Otro de los problemas más graves es la masificación, en 1970 se tenía 5.940 estudiantes; en 1975, 11.498; en 1980, 18.314; en 1985, 19.659 y en 1988, 18.923, observándose un leve descenso. De igual forma se ha sobrepasado ampliamente la capacidad física, de medios y docentes de todas las casas de estudios, algunas de ellas aún instaladas en edificios precarios o alquilados. En la Ciudad Universitaria, el problema no es tan grave.

El total de mujeres matriculadas en las diferentes instituciones universitarias, no sigue una tendencia uniforme, alcanzando un mayor número en 1985, 9.203 y luego experimenta un descenso en 1986 y 1987 (8.913 y

La distribución total de hombres matriculados por año, va decreciendo lentamente, hasta que en 1988 sufre un leve incremento. Así se tiene que en 1984 se tenía 11.354 matriculados; en 1985, 10.455; en 1986, 10.329; en 1987, 9.750 y en 1988, 10.297.

Es muy deficiente aún el sistema de la planificación en las Universidades, observándose la necesidad de actualizar los Curricula y programas de estudios para adecuarlos a las exigencias de los tiempos actuales.

A pesar de que el Gobierno Nacional ha aumentado substancialmente el Presupuesto de la U.N.A., siempre resulta insuficiente, ya que el 25-30% de este Presupuesto se destina al Hospital de Clínicas, y porque la enseñanza universitaria es cada vez más cara, particularmente en las carreras biológicas y tecnológicas, y los aranceles que se cobran apenas sirven para cubrir una pequeña parte de las necesidades de las casas de estudios, ya que la enseñanza es gratuita. Resulta muy importante la ayuda proveniente de donaciones de los organismos de cooperación internacional y de gobiernos de países amigos.

La formación integral del hombre, de los profesionales y de los recursos humanos necesarios para el desarrollo nacional, se hace con muchas deficiencias. En las carreras cortas la situación es mejor.

Los jóvenes estudian y se forman en una profesión, ciencia o arte, para trabajar (en menor número para la docencia o la investigación). Es decir que antes de ingresar tienen en la mira el mercado ocupacional, y al respecto debemos advertir aunque ya es de consenso generalizado: hay saturación en el mercado ocupacional en varias profesiones y se hace cada vez más difícil insertarse en el mundo del trabajo, ya sea ejerciendo una profesión liberal, o conseguir un cargo público o en una empresa privada, siendo la acumulación y subutilización de recursos humanos calificados mucho mayor en la Capital que en el Interior del país, constituyendo ésto un serio peligro, ya que se conforma un proletariado intelectual, técnico o profesional de desocupados y/o subocupados. Lo expuesto debe ser tomado con la seriedad que el caso requiere, debiendo tomar conocimiento de ésto las autoridades, los padres

2. Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"

2.1. Problemas más relevantes

2.1.1. Nivel de Estructura y funciones

La U.C. desde su creación hasta la fecha, ha experimentado un nivel de expansión y diversificación, que no ha crecido al ritmo requerido, por la incorporación y operacionalización de principios administrativos que respondan a estas exigencias, así como los derivados de sus funciones substantivas.

La estructura interna de la U.C., está dominada por los organismos de tipo ejecutivo y decisorios, con escasos organismos de tipo técnico y consultivo que funcionen en forma permanente y con un nivel de participación suficiente como para responsabilizarse de la gestión global de la Universidad.

La nueva Carta Orgánica de la U.C. del año 1975, introduce modificaciones importantes al Estatuto de 1960, pero no emplea cambios substantivos.

La orientación de la U.C. está centrada en la formación de recursos humanos para el mundo del trabajo y su organización no está centrada en principios técnicos científicos.

Se sigue operando más bien en forma improvisada, a pesar de los esfuerzos realizados en materia de planificación, en los diferentes niveles institucionales, generando así un desarrollo desigual de las funciones e imposibilitando de hecho la integración orgánica de sus recursos en pró de los objetivos comunes.

En los aspectos administrativos la Universidad no ha logrado fortalecer una organización concordante con su esencia, ya que su tendencia más bien ha sido aplicar criterios y procedimientos propios de empresas de otra índole, generando así un proceso que conlleva un dispar desarrollo de los componentes administrativos.

La evaluación a nivel institucional, por sus modalidades, así como por los criterios empleados, no logran cumplir con su función acabadamente.

### 2.1.2. Nivel de Financiamiento

- La modalidad de financiamiento de la Universidad privilegia a los sectores más favorecidos de la sociedad e impide el desarrollo global de sus funciones.
- El hecho de que la Universidad constituya un emprendimiento auto sostenido, impone restricciones muy serias sobre su desarrollo, descuidando la inserción de áreas del saber y orientaciones más acordes con su condición de institución educativa, de la Iglesia, de nivel superior.
- La oferta de recursos humanos altamente calificados que realiza la U.C., no se basa en estudios de necesidades de recursos humanos del país, sino más bien en la atención de la demanda social de los estudiantes.
- La situación de fuente única de financiamiento de la U.C. (cuota de alumnos), impide a la institución el desarrollo a los niveles requeridos, de las otras funciones substantivas (Investigación, servicios comunitarios y pastoral universitaria).
- La debilidad de los programas de servicios y extensión socio-comunitaria, faltos de sistematización, hacen que aquellos sectores más necesitados queden excluidos y/o sin posibilidades de acceder a los programas que ofrece la Universidad.
- La visión limitada del financiamiento de la Universidad, genera conflictos entre estudiantes y autoridades universitarias, ya que cada vez necesita de mayores recursos de capital para cubrir sus costos.

### 2.1.3. Nivel Académico

- La organización académica y la estructura curricular adoptada por la U.C. limita seriamente la calidad de la enseñanza que en ella se im

La misión académica de la U.C. no se concreta plenamente, debido al escaso nivel de expansión de las áreas de ciencias sociales y humanísticas, por falta de apoyo de parte de las autoridades universitarias y/o nacionales en el fortalecimiento de programas con mayores proyecciones sociales.

La orientación profesionalista de sus programas académicos, ha de terminado serias consecuencias sobre la organización académica y la estructura curricular.

La Universidad no ha podido lograr la formación integral, ni impregnar el espíritu cristiano, debido al sistema estructural en el cual se desarrolla.

La falta de consolidación de los Programas de Servicios de Extensión y de Investigación, lleva al deterioro de la calidad académica, de sus programas y a la falta de aplicación de los conocimientos adquiridos.

El cursillo probatorio de ingreso (C.P.I.) dá cumplimiento parcial de sus objetivos, debido a la conjunción e interacción de variables relacionadas con la corta duración de sus ciclos académicos, la inadecuación de contenidos y metodologías didácticas a los objetivos propuestos, la capacitación insuficiente del plantel docente y un currículum que supone una conducta de entrada uniforme. Este sistema de admisión legitima las desigualdades de oportunidades educativas, ya que privilegia a aquellos estudiantes secundarios con mayores oportunidades educativas y posibilidades económicas.

La U.C. no investiga, no concientiza, ni compromete.

No investiga, porque las carreras que ofrece están basadas en criterios de capacitación profesional, más a nivel teórico que práctico.

No concientiza, porque la elaboración de los currícula responde a la motivación que trae el estudiante al ingresar a la Universidad, la obtención de un título que le permita su posterior inserción en la

No compromete, porque la estructura curricular no favorece la formación integral, ni estimula el desarrollo autónomo del pensar y el actuar.

Se concluye que sus egresados aunque dotados de criterios y habilidades que le permiten encarar lo que es posible hacer, carecen por lo general de criterios para discernir lo que es necesario hacer.

En la Capital, en el 1981, estaban matriculados en el 1er. curso regular, un total de 3.026 alumnos, de los cuales 1.753 eran varones y 1.273 mujeres. Sin embargo 6 años después, 1987, egresaron tan solo un total de 407 alumnos de las distintas Facultades de la U.C., lo que nos da una tasa de retención del orden del 13.4%, siendo para los varones el 57,9% y

para las mujeres el 42%.

En todas las filiales del interior, al año 1981, existían un total de 1.581 alumnos matriculados en forma regular en el 1er. curso, siendo de este total 832 varones y 749 mujeres. Sin embargo 6 años después, en el año 1987, egresaron tan solo en total 227 alumnos, 91 varones y 136 mujeres, dando una tasa de retención del orden del 52.6%, siendo el 52.6% para los varones y 47.3% para las mujeres. Se observa por lo tanto, baja la tasa de retención.

A nivel U.C., de un total de 4.607 alumnos matriculados en el 1er. curso efectivo, al año 1981, sin embargo 6 años después, en 1987 egresaron tan solo 634 alumnos, lo que nos da una tasa de retención global, del orden del 13.7%, siendo ésta muy baja, teniéndose como una de las causas principales, la elevada mensualidad que cobra la U.C. y los otros gastos que implica seguir los estudios universitarios, destinado éste a un grupo minoritario de jóvenes de buen nivel económico, no siendo siempre los más capaces.

La matrícula, al año 1981, en el Curso Probatorio de la U.C., fue en total de 2.253, en la Capital, y de 978 alumnos en las Filiales del Interior del país, dando un total global de 3.501 alumnos matriculados en el refe-

alumnos matriculados en el Curso Probatorio y en el interior un total de 1.080. Por lo tanto se tuvo un total global de 2.713 alumnos matriculados, en el año 1988, en el Curso Probatorio de la U.C. a nivel país. Se observa un descenso del 22.6%, en la matrícula del Probatorio.

Una de las principales causas de este descenso en la matrícula del Curso Probatorio, es la económica, debido al alto costo de las mensualidades siendo inaccesible para la población estudiantil de escasos recursos, ya que a ella solo pueden acceder personas de muy buen nivel económico, no siempre relacionado con la capacidad del estudiante.

## 2. Objetivos

Reivindicar la carrera del Magisterio, otorgándole un estatus profesional digno, con el consecuente reconocimiento social y una remuneración acorde con su valor funcional.

Racionalizar el uso de los recursos asignados a la educación, evitando la malversación de los mismos, de modo a lograr un máximo rendimiento en la empresa educativa.

Revisar y reformular los contenidos curriculares, para reorientar el mensaje educativo hacia una formación del hombre con ideales democráticos, una concepción honesta de la vida en sociedad, y calificado para el trabajo productivo

Reestructurar funcionalmente la Administración Educacional, dándole una configuración técnica que pueda abarcar en forma diferenciada las características y necesidades de las distintas regiones geográficas del país.

Realizar con personal altamente calificado y experimentado, estudios específicos y puntuales de los distintos aspectos y variables que conforman la tarea educativa, de modo a ofrecer fundamentos sólidos a la decisión política, sobre los cambios necesarios para mejorar la

- . Trabajar en forma estructural y coordinada con todas las entidades que participan en la acción educativa, públicas y privadas, y movilizar otras nuevas, para infundir mayor dinamismo a este empresa nacional.
  
- . Ampliar la cobertura global del sistema educativo, intensificando los esfuerzos para el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la enseñanza en sus distintos niveles (Pre-Primario; Primario; Medio; Formación Docente y Educación Universitaria), alentando la participación del sector privado, y dotando a las instituciones formadoras, de suficiente personal técnico y especialistas en educación, así como de recursos.
  
- . Ampliar las modalidades y formas de oferta educativa, utilizando los medios masivos de comunicación social.
  
- . Intensificar las acciones conducentes a la eliminación del analfabetismo, utilizando tecnologías adecuadas a los diferentes casos (analfabetismo funcional, de adultos, de sectores urbanos, urbano-periféricos y rurales) y atendiendo en forma prioritaria a los grupos de población de escasos recursos y con menos oportunidades.
  
- . Asegurar la cantidad y calidad necesarias de los recursos humanos, en base a los requerimientos de los diferentes niveles y modalidades educativas.
  
- . Mejorar los niveles de escolaridad en la capacitación y educación integral-técnica y profesional- de la población estudiantil, de acuerdo con la nueva realidad socio-económica-política y cultural que está viviendo el país.
  
- . Ampliar la oferta con distintas modalidades de enseñanza tecnico-profesionales a fin de incrementar la absorción de los egresados de la Edu-

aquellas acciones que se establezcan en condiciones necesarias para el buen cumplimiento de sus funciones.

Ofrecer orientaciones que faciliten la coordinación de las actividades académicas y administrativas de la Universidad, para mantener coherencia con la organización y las decisiones universitarias.

Orientar la revisión estatutaria de la Universidad, de modo a adecuar

la estructura organizativa a los requerimientos que vayan surgiendo.

Concretar las características de la organización académica, que deriven de la fijación de las políticas.

Realizar acciones tendientes a agilizar y acelerar la reglamentación de la Ley 1.291/87.

### 3. Estrategias

Máxima utilización de la capacidad ociosa existente, en término del aprovechamiento óptimo del equipamiento y estructura edilicia ante la exigua disponibilidad de recursos asignados y/o asignables al sector.

Utilización racional de los recursos disponibles para inversiones, tendientes a lograr la superación de las principales deficiencias detectadas en el diagnóstico (escuelas incompletas, funcionamiento deficitario de los locales y falta de incentivos en la población escolar, entre otros), buscando alcanzar un creciente rendimiento efectivo del sistema educativo (mayor escolaridad y retención, menor repitencia, desgranamiento y deserción, y mayor nivel cualitativo de la educación).

Revisión de la organización curricular de la enseñanza (contenidos pro

Búsqueda permanente de un equilibrio entre las orientaciones humanísticas y técnicas en la educación paraguaya. Intensificar los esfuerzos en la formación de bachilleres técnicos y profesionales de diferentes ramas, de conformidad con las necesidades de formación y capacitación de recursos humanos necesarios al desarrollo del país.

Formación integral del educando, de modo que todos los egresados del sistema educacional paraguayo, cualquiera sea el área de su especialidad, estén suficientemente preparados en el campo intelectual, ético, técnico y profesional.

Aplicación de test o pruebas de orientación vocacional, de ser posible en el 5° y 6° cursos, antes de entrar en los cursillos de preparación para el ingreso a la Universidad, adecuando la implementación de éstos, en las áreas rurales.

Implementación de cursos intensivos de repaso y nivelación para el examen de ingreso, bien organizados, con profesores idóneos, con evaluaciones periódicas y a precios accesibles, a fin de eliminar el desnivel de preparación que hay entre bachilleres, según su procedencia (zonas urbana y/o rural).

Aplicación de los exámenes de ingreso con la seriedad y la exigencia necesarias.

Análisis concienzudo, referente a la gratuidad de la enseñanza universitaria y las ventajas que se obtendrían al fijar una mensualidad accesible a todos, sin descartar en ningún momento la provisión de becas para los estudiantes capaces y de escasa posibilidad económica.

- Mejoramiento del salario de los profesores de modo a evitar fugas de valores, incentivar el interés por la profesión y asegurar la dedicación exclusiva a la docencia.
- Reducir el número excesivo de alumnos en los cursos, para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

- Revisión, evaluación y actualización permanente de los planes y programas de estudio, conforme a las necesidades del proceso de desarrollo del país.

#### 4. Políticas

La situación coyuntural por la que atraviesa el país, impone un esfuerzo especial de activación del Sector Educación, dentro de un marco general de austeridad.

- Los esfuerzos deberán estar dirigidos a absorber el mayor número de personas en edad escolar, en cada uno de los respectivos niveles de enseñanza; pero esencialmente se buscará mejorar al máximo el rendimiento del sistema y reducir la deserción y la repitencia, asegurando cada vez más elevados porcentajes de retención. Este esfuerzo debe ser prioritario en el área rural, donde se han hallado mayores deficiencias. Uno de los mecanismos a emplearse, pudiera ser los métodos de educación bilingüe, que adecuen los contenidos de la educación al medio rural, utilizándose igual criterio en la educación indígena.
- Es necesario buscar coordinación de los programas de educación formal y no formal y extenderlos con especial énfasis al área rural, donde deberá enfatizarse el desarrollo de contenidos de educación no formal, paralelos y complementarios a los programas de la educación for-

La capacitación de los docentes de todos los niveles de enseñanza, debe ser incrementada, de acuerdo a los postulados de una educación democrática para que la relación docente/alumno se desarrolle en forma participativa/comunitaria, de modo que la educación se convierta realmente en "una empresa nacional".

En este emprendimiento nacional deben sumarse los esfuerzos de los educandos, docentes, padres de familia y la comunidad toda, debiendo realizarse la búsqueda de elementos de consolidación del proceso

de enseñanza-aprendizaje. Algunos métodos válidos para el área ru

ral serían: la educación nutricional y alimentaria, la práctica de horticultura y cría de aves de corral en las escuelas rurales; el aprendizaje práctico del uso de los productos de la huerta y avícolas; el reparto domiciliario de la producción hortícola y avícola; la realización de exposiciones y muestras de los productos de la huerta; la creación de comedores escolares o la preparación periódica de comidas con los productos hortícolas y avícolas y aportes de la comunidad; la implantación de la "copa de leche"; la organización de reuniones periódicas de padres y comisiones comunales de apoyo a la escuela, etc. Sería muy importante, como parte de la política de aliciente y retención del alumno al sistema escolar y como modo práctico y funcional de coordinación de acciones interinstitucionales, la implantación de la educación sanitaria y prácticas inmunológicas (vacunaciones) y de saneamiento y educación ambiental (potabilización del agua, letrinización, disposición de basuras, etc) con una participación interesada y activa de la comunidad.

Los docentes deberán recibir, además, formación especializada en el área idiomática y, particularmente, en la implementación de programas bilingües, con especial énfasis en la atención de los primeros grados, y en técnicas y metodología de retención del educando en el sistema escolar.

- Deberán arbitrarse medidas adecuadas al mejoramiento de la remuneración del personal docente y otro tipo de estímulos en su actividad laboral (seguridad social, escalafón, sistema jubilatorio oportuno y seguro, etc) que estimulen su plena dedicación al ejercicio de la labor pedagógica.
- Incremento y mejoramiento cualitativo de la producción de textos, los sistemas de evaluación, los métodos de nivelación y recuperación de los alumnos rezagados, a fin de disminuir considerablemente la repitencia a través de la implementación de mecanismos apropiados que den oportunidad al educando a mantener el flujo normal de sus estudios.
- Debieran ser altamente prioritarias la implementación de acciones tendientes a convertir al personal docente, sobre todo del área de Ciencias Sociales, en promotores de la participación comunitaria, en el funcionamiento del sistema educacional, y la formación de comisiones de padres y comisiones mixtas de padre-docentes, para determinadas acciones comunes, que propendan a una mayor vinculación con la comunidad.
- Se priorizará la formación en las áreas del bachillerato técnico (industrial y agropecuario), buscándose un notorio incremento de la absorción, escolaridad, retención y rendimiento de esta modalidad, que deberá representar porcentaje razonable del nivel medio global.
- Se hace necesaria una reorientación de la política educativa y una reestructuración de los planes y programas de estudio de la Ed. Media, para dar impulso a diversas modalidades de carreras técnicas y agropecuarias, que favorezcan especialmente a los jóvenes de la zona rural.
- Que el sector privado asuma con mayor responsabilidad el quehacer educativo, exigiendo del mismo, una mayor participación en la preparación de docentes y especialistas en educación.

do al máximo los medios masivos de comunicación y los recursos disponibles en las distintas comunidades.

En la educación superior universitaria, se espera iniciar el proceso de revisión y reforma estructural y funcional de ambas Universidades, tanto en sus aspectos jurídico-legales como en los académicos y administrativos. En ese nuevo contexto, la Universidad se orientará al fortalecimiento de aquellos procesos formativos y educativos que vinculen ampliamente con los aspectos del desarrollo económico y social del país. Así mismo, intensificar el esfuerzo en las carreras terminales de mando medio, que permitan la oferta oportuna y adecuada de recuursos humanos calificados para el mercado laboral profesional, conforme a las exigencias de la época que nos toca vivir.

## 5. Metas

### A. Nivel Primario

#### Cualitativas

- Mayor racionalización en el uso de los recursos financieros.
- Mejor distribución y uso de los rubros docentes.
- Completar gradualmente las escuelas primarias, intensificando los programas de construcción y equipamiento de las mismas.
- Funcionalizar la organización y expansión gradual de las áreas educativas, atendiendo a las características zonales.
- Intensificar la aplicación de las diversas modalidades de la Ed. Primaria (plurigrados, enseñanza primaria a distancia, enseñanza acelerada, educación indígena y otros), para imprimir mayor dinamismo en el flujo de la matrícula.
- Controlar la adecuada aplicación del sistema de evaluación y promoción,