


331.11



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
SECRETARIA TECNICA DE PLANIFICACION

División de Programación de Población
y Recursos Humanos

MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO
Dirección General de Recursos Humanos

PLAN NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO

1977 - 1981

ASUNCION - PARAGUAY

1-e
CD.

PRESENTACION

Este documento presenta el Capítulo correspondiente al Sector Recursos Humanos y Empleo del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1977-1981. Tiene el propósito de facilitar a los interesados la consulta de los antecedentes, acciones y objetivos que sintetizan el esfuerzo que el Gobierno Nacional realiza en la definición y decisión del Desarrollo Económico y Social del País en el período 1977-1981.

Este Capítulo fue elaborado por un grupo de trabajo compuesto por Técnicos de la División de Población y Recursos Humanos de la Secretaría Técnica de Planificación y por los de la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, como parte del proceso de coordinación inter-institucional que conformará el Sub Sistema Nacional de Planificación de los Recursos Humanos y el Empleo.

El primer Capítulo presenta la Estrategia General del Desarrollo y los siguientes corresponden a la interpretación, traducción e implementación de la misma en el campo de la Planificación de los Recursos Humanos y del Empleo.

Asunción, Junio de 1977

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1977 - 1981

ANEXO V. SECTOR RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO.

PARTICIPARON EN LA ELABORACION DEL PRESENTE PLAN
NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO

- ARQUIMEDES LOPEZ SALINAS, Demógrafo. Coordinador de la División de Programación de Población y Recursos Humanos de la Secretaría Técnica de Planificación.
- JUAN ANDRES SILVA. Director de la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo.
- JUAN RAMON BUENO JARA. Director del Servicio Nacional del Empleo del Ministerio de Justicia y Trabajo.
- ARNALDO SILVERO. Consultor. Ministerio de Justicia y Trabajo.
- FRANCISCO CODINA GIRALT. Asesor OIT. Ministerio de Justicia y Trabajo.

I N D I C E

	Páginas
ESTRATEGIA GENERAL DEL DESARROLLO	I - XI
SINTESIS DEL DIAGNOSTICO DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO	1 - 21
Evolución de la Población	1
Estructura por Edades y Sexos	2
Distribución Espacial de la Po- blación	3
Oferta y Disponibilidad de la Mano de Obra	6
Demanda y Utilización de la Mano de Obra	9
Sub-empleo	16
a) Sub-empleo rural	16
b) Sub-empleo urbano	17
Análisis Cualitativo del Mer- cado de Trabajo	18
PLAN NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO	22 - 36
Objetivos del Sector Recursos Humanos y Empleo	22
Estrategia y Lineamiento de Poli- tica de Utilización de los Recur- sos Humanos	24
Políticas de Utilización de los Recursos Humanos	30
Lineamientos Globales	31
Metas	33

SECRET

SECRET

IV = I

SS = 2

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.

SECRET

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1977 - 1981

ESTRATEGIA GENERAL

DEL DESARROLLO

ESTRATEGIA GENERAL DEL DESARROLLO

La estrategia básica general de desarrollo del país para el próximo quinquenio continuará siendo la que se ha venido sustentando hasta el presente: "CRECIMIENTO HACIA AFUERA VIA EXPORTACIONES.- FOMENTO DE LA ACTIVIDAD AGRO-INDUSTRIAL Y SUBSTITUCION DE IMPORTACIONES".

Esta estrategia que nuevamente se adopta como la alternativa más viable que permitirá al país un desarrollo más acelerado de sus potencialidades productivas, se halla sustentada sobre la base de que las posibilidades de expansión del mercado interno en el corto y mediano plazo, aunque económica y socialmente recomendables, no podrán aún servir de base para acelerar el proceso de desarrollo Nacional; ya que debe reconocerse que el mercado interno si bien se ha estado ampliando, continúa siendo pequeño, tanto por la escasa población del país, como por el relativamente bajo nivel de ingreso, con qué cuenta, y por su desigual distribución. Estos indicadores expresan que el poder de compra interno es insuficiente como para generar un proceso rápido y sostenido de aumento de la producción.

El hecho de dar énfasis al sector externo como dinamizador del sistema y por tanto con una gran ponderación en el conjunto de sus variables, no implica abandonar la atención del mercado interno que continuará mereciendo por parte del Gobierno el apoyo necesario que le permita competir con éxito frente a los productos del exterior.

Para aumentar las exportaciones se requiere eficiencia, organización y capacidad empresarial; por otra parte la "sustitución

de importaciones no deja de requerir tales condiciones, por lo que ambos aspectos pueden considerarse como parte de un mismo objetivo cual es el fortalecimiento de la empresa privada nacional.

La orientación y la intensidad de las acciones del sector Público son de fundamental importancia para estos logros, por lo que se plantea la necesidad de continuar e intensificar la política tendiente a la consecución de los objetivos trazados.

En este sentido el Gobierno Nacional continuará fomentando el desarrollo de los sectores primarios, estimulando la productividad agrícola y pecuaria, promoviendo la explotación racional de los recursos naturales, y favoreciendo la industrialización.

En el sector de la infraestructura básica se continuará asignando una proporción importante de los recursos públicos al desarrollo de las facilidades de los transportes y las comunicaciones como forma de consolidar la integración física, geográfica y económica nacional; y aumentar las oportunidades de participación de todos los sectores en el proceso de desarrollo del país.

Dentro de este lineamiento adquiere importancia relevante entre otros, la integración efectiva del Chaco a la dinámica del desarrollo nacional; como así mismo la mayor presencia del Paraguay en los mercados mundiales y regionales.

La integración económica del país con la América Latina es de vital importancia, pero para estar en condiciones de relativa igualdad dentro de cualquier esquema de integración, el Paraguay tiene que superar las limitaciones propias de su mediterraneidad; y éste es el sentido de la estrategia que se viene desarrollando desde hace más de dos decenios y que continuará con el presente Plan.

El papel relevante de los recursos humanos en el proceso de desarrollo justifica la continuación e intensificación de los esfuerzos para la reforma y expansión de la educación que recibirá mayores impulsos en los próximos años. La mayor absorción de la demanda de los servicios educativos y su mejoramiento cualitativo no solo a nivel primario sino también secundario y superior, deben ser adaptados para responder a una moderna administración pública, como así mismo a la tecnificación de la Agricultura, la ganadería, la explotación forestal, a la creciente complejidad de la industrialización, y a los sectores de servicios económico-sociales que requiere la aceleración del desarrollo.

En materia de ~~desarrollo hidroeléctrico~~ ^{electrificacin}, el país seguirá avanzando aceleradamente a los efectos de cubrir la mayor parte del territorio nacional. La terminación de la segunda fase de la Central Hidroeléctrica del Acaray, permitirá esta expansión que beneficiará a importantes regiones del interior del país, conforme a planes ya adoptados por el Gobierno Nacional.

Dentro de una concepción mucho más amplia del aprovechamiento de los recursos energéticos de nuestros ríos internacionales, el Paraguay continuará acelerando los estudios y la construcción de las grandes hidroeléctricas binacionales del río Paraná, con sus vecinos, Argentina y Brasil, Yacyretá e Itaipú y eventualmente CORPUS que constituyen la demostración más cabal del espíritu de integración que anima a los países del Cono Sur del Continente, serán centros de irradiación del desarrollo regional, y sus efectos directos y difundidos se harán sentir sobre todo el sistema económico del país.

En el período que abarca este plan, que puede considerarse como de transición hacia una etapa más avanzada del desarrollo para-

guayo, se pondrá énfasis en los estudios tendientes a identificar ideas de proyectos de inversión en aquellas ramas de la actividad industrial de alto consumo de energía eléctrica, de modo a facilitar la toma de decisiones que se traduzcan en lineamientos de política para el mejor aprovechamiento del gran caudal energético con que contará el país en el decenio de los años 80.

Regionalización

La regionalización del país como parte de la estrategia del desarrollo nacional adquiere relevancia en esta etapa, por cuanto que el crecimiento integral de las diversas regiones del país es uno de los objetivos básicos que lo fundamentan. Se pretende lograr progresivamente una distribución más homogénea de la población en el territorio, una actividad económica razonablemente distribuida en torno de los principales polos de desarrollo, un sistema de comunicaciones entre dichos polos utilizable todo el año, una reducción de los costos de las comunicaciones internas, y la presencia activa del sector público con todos sus servicios en todas las regiones.

Por otra parte, como el crecimiento del país deberá continuar orientándose hacia el exterior, es necesario extremar la racionalización de las vías de salida de la producción hacia los mercados externos y, en cierta forma, especializar la actividad productiva de cada región con vistas a reducir los costos de la producción primaria, de su industrialización y los costos de transporte hasta los puntos de salida. Esta especialización y la apertura de rutas hacia el exterior para las regiones que lo necesiten, intensificarán la atracción de los polos externos dinámicos sobre las diversas regiones económicas del país.

Debe tenerse presente que el problema de la regionalización

se plantea, por un lado, en términos de una atracción de las regiones del país hacia las grandes ciudades y puertos de las naciones vecinas más desarrolladas y, por el otro, en la necesidad de crear un sistema de fuerzas y comunicaciones internas que impida que esa atracción externa desarticule económica y socialmente al país.

Desde el punto de vista de la intensificación de los lazos económicos internos entre las regiones y de impedir la subordinación de la economía de ciertas regiones de los polos de desarrollo externos, la regionalización que propugna esta estrategia comprende:

- a) El crecimiento regionalmente equilibrado del mercado interno, evitándose en lo posible la existencia de regiones muy atrasadas que hagan depender excesivamente su economía de los centros industriales extranjeros más próximos;
- b) La interconexión rápida, permanente y de bajos costos entre los principales polos de desarrollo regionales a fin de crear las bases de una complementación económica interna entre ellos;
- c) La creación de una red de rutas transversales, a fin de evitar el aislamiento de zonas dentro de cada región y propender a una redistribución homogénea de la población en las mismas y a un reasentamiento deliberado y equilibrado de poblaciones actualmente sub-ocupadas en áreas densamente pobladas; y
- d) La regionalización de la Administración Pública y la creación de Centros Urbanos planificados en aquellas regiones en que los polos de desarrollo están tomando impulso.

A su vez, como requisito de la estrategia de desarrollo hacia afuera, la regionalización promoverá:

- La especialización de la producción agropecuaria, forestal e

industrial, en atención a las aptitudes naturales de cada zona y la cercanía en términos de costos de transporte hacia los mercados externos;

- La localización industrial en función del procesamiento de los productos de cada zona y la proximidad a los puertos de embarque, con el objeto de limitar la exportación de productos primarios para su industrialización en el extranjero;
- El mejoramiento sustancial de las comunicaciones con el exterior, en términos de costos, rapidez y continuidad.

Naturalmente, las fuerzas de atracción interna adquieren mayor relevancia en relación con el tamaño del mercado nacional interno, que es pequeño. Pero aún, dentro de las limitaciones de ese mercado interno en crecimiento, las fuerzas motivantes de la integración nacional se intensificarán con la industrialización regional como base de la autonomía de cada región frente a la simple complementación fronteriza basada en la exportación de materias primas.

La formulación eficiente de planes de desarrollo, así como su ejecución y control, exigen de una acción del sector público que llegue directamente a todas las regiones del país. Pero para que la coordinación de las acciones públicas sectoriales en el terreno sea eficaz, es imprescindible que todos los organismos gubernamentales utilicen un mismo esquema de regionalización, por cuanto ello facilitará el diseño y establecimiento de los centros o unidades regionales de Salud, Educación, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura y Ganadería, organismos de Crédito, etc. En especial, deberá cuidarse que esta regionalización responda a las necesidades de la especialización de las acciones que deben realizar los órganos relacionados con el sector agropecuario y forestal.

Dentro de este enfoque, los servicios técnicos de esos organismos podrían prestar un apoyo y una asistencia técnica más eficaz que en el caso que las agencias regionales tuvieran que atender a una diversidad muy grande de cultivos y problemas relacionados con ellos. Naturalmente, esta regionalización comprende áreas extensas, y la organización administrativa de las diversas entidades públicas necesitará de una clasificación homogénea en sub-regiones, a fin de lograr la necesaria coordinación en las áreas más pequeñas de acción directa.

Como ya se señalara, la acción del sector Público irá en aumento en el próximo quinquenio, trascendiéndolo. Este aumento se traducirá en acciones directas a través del Gobierno Central, de las Entidades Descentralizadas, de las Empresas Públicas y de las Municipalidades, a más del incremento de las acciones de regulación como consecuencia del ensanchamiento de la propia problemática del desarrollo del país, por efecto de la aparición de variables de importancia dentro del esquema de funcionamiento del Sistema Económico global, inexistentes en épocas anteriores.

En efecto la importancia del sector público se ve enormemente dimensionada dentro de la estrategia del desarrollo en donde deben contemplarse los efectos directos e indirectos del aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná, tanto en Itaipú como en Yacy-Retá, y eventualmente CORPUS.

Este papel estratégico implica definir compromisos de acción en materia de realización de obras, de prestación de servicios y de administración de políticas de fomento específicas, para lo cual se deberá redoblar los esfuerzos de modernización del sector público, tanto desde el punto de vista institucional como administrativo y fomentar el mejoramiento de la calificación de los recursos humanos.

El gasto Público se verá incrementado como consecuencia del papel asignado al Estado en esta etapa, y su orientación conllevará un cambio en su propia estructura o composición, buscándose una mayor participación relativa del gasto hacia las inversiones reales.

El presente planteamiento implica ir destinando una proporción mayor de los aumentos del gasto público a la realización de obras, al equipamiento de los servicios públicos, y a la ejecución de proyectos específicos que tiendan al aumento de la cobertura de los servicios proveídos por el Estado; y una asignación relativa menor al aumento de los gastos de consumo o de operación.

Debe considerarse sin embargo que la puesta en marcha de las grandes obras de infraestructura ya sea económica o social implica siempre una correlativa adición de gastos de operación. Lo mismo sucede con la ejecución de los proyectos o programas públicos que para una eficiente realización requiere de los ingredientes necesarios en términos de asignación oportuna de recursos para gastos de funcionamiento. En otros términos se pretende llegar a una mayor racionalización de los gastos del Gobierno, lo que permitirá perfeccionar una política instrumental - vía gasto Público.

La inversión pública deberá orientarse preferentemente hacia los sectores de la agro-industria, a la complementación y consolidación de las inversiones ya realizadas, buscándose una más rápida maduración de las mismas, dentro del enfoque de un desarrollo más integral. Por otra parte deberá intensificarse las inversiones en el campo social, cubriendo mejor la educación a distintos niveles; la medicina preventiva y curativa, la vivienda, el desarrollo de la comunidad, etc.

Los niveles del gasto público de funcionamiento que se irán definiendo mediante la cuantificación de las implicancias de las acciones concretas a desarrollarse por cada sector conforme a la estrategia adoptada, deberán estar en concordancia con el nivel de los ingresos corrientes a fin de generar ahorros crecientes que se traduzcan en aumentos sostenidos de las disponibilidades para el financiamiento de nuevas inversiones, como asimismo asegure la ejecución normal de los proyectos públicos.

El incremento del ahorro público supone por una parte definir el mejoramiento gradual de los mecanismos e instrumentos de captación de los ingresos corrientes del Gobierno; y por la otra una racionalización también gradual en materia de los gastos corrientes.

El papel crecientemente dinámico que asume el sector Público, se traduce en incrementos substanciales y sostenidos del gasto; tanto corriente como de inversión, lo cual requiere el planteamiento de políticas de financiamiento acordes con los objetivos de desarrollo con estabilidad postulados en los planes del Gobierno. Esto, implica una adecuada complementación de la política tributaria que deberá responder al objetivo de mayores ingresos públicos, a más de los roles de estímulos y desestímulos que le son asignadas, con una política de endeudamiento público interno y externo, capaz de sustentar un relativo equilibrio tanto presupuestal como del balance de pago del país.

De estas consideraciones, y de la expansión del gasto público programado surge la necesidad de incrementar substancialmente los ingresos corrientes del Gobierno, lo cual se conseguirá prosiguiendo sistemáticamente con la reforma tributaria ya iniciada, perfeccionando el sistema impositivo adaptándolo a las exigencias

del proceso de desarrollo que vive el país, y convenientemente complementado por un mejoramiento substancial de los mecanismos de percepción y control de los tributos, lo que implica mejoramientos de la administración tributaria y de la fiscalización de las operaciones instrumentales de orden impositivo.

Si bien es cierto que el sector Público debe realizar considerables esfuerzos para movilizar los ahorros internos y canalizarlos hacia los objetivos prioritarios señalados en los planes de desarrollo, la utilización progresiva del Crédito externo es una acción complementaria pero indispensable, por cuanto que el sistema económico en esta etapa del desarrollo no podrá generar el suficiente volumen de ahorro para financiar las inversiones públicas en los distintos sectores. Ello hará necesario continuar con la política de utilización del crédito externo, tratándose en lo posible que los préstamos sean negociados en condiciones concesionales.

Los plazos para la amortización de la deuda, los períodos de gracia, las tasas de interés, son los elementos que se deben manejar con la mayor prudencia de modo a no presionar en forma excesiva sobre la Balanza de Pagos del país en los años futuros; como así mismo evitar en lo posible los "créditos atados", salvo aquellas circunstancias especiales en que esta modalidad se justifique.

Finalmente debe mencionarse que en materia del financiamiento público, a más de los instrumentos y medios de acción para la captación de ingresos, ya mencionados en páginas anteriores, existen otros mecanismos hasta hoy no utilizados por el sector Oficial, pero que sin embargo bien estructurados vendrían a complementar muy adecuadamente al esfuerzo financiero que se necesita aún realizar para seguir impulsando los programas del Gobierno en los años futuros.

La instauración de estos mecanismos de captación de ahorros ya estudiados por algunas instituciones gubernamentales, permitirá con su implementación la participación más efectiva del sistema bancario privado y del conjunto de las fuerzas económicas nacionales en el proceso de desarrollo del país.

En efecto, deberá estudiarse con mayor profundidad la factibilidad de montar un sistema de emisión de bonos de desarrollo a cargo del Gobierno, a los efectos de la formación de un "Fondo de Desarrollo" que asegure no sólo la contrapartida local para la absorción de créditos externos, sino el financiamiento mismo de los programas prioritarios para el desarrollo más acelerado del país.

PLAN NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS

Y EMPLEO

1977 - 1981

SINTESIS DEL DIAGNOSTICO DE

RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO

RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO

DINAMICA DE LA POBLACION.

Evolución de la Población:

Conforme a los tres censos efectuados ultimamente en el país (1950 - 1962 y 1972), la evolución de la población paraguaya desde mediados del presente siglo, ha sido la siguiente:

POBLACION TOTAL, SEGUN CENSOS DE 1950, 1962 Y 1972 Y TASAS DE CRECIMIENTO PARA PERIODOS INTERCENSALES

Fechas Censales	Población	Tasa Anual de Crecimiento Período	Porcentaje
28 - X - 1950	1.328.452	1950/1962	2,65
14 - X - 1962	1.819.103	1962/1972	2,69
9 - VII - 1972	2.357.955		

FUENTE: D.G.E. y C.: Censos de Población y Viviendas 1950, 1962 y 1972.

La tasa de crecimiento poblacional del país es moderada en comparación con los valores observados en otros países latinoamericanos. Sin embargo es alta, comparada con los índices de los países del Cono Sur de este continente.

El comportamiento del índice de crecimiento poblacional del país es consecuencia de la persistencia de un elevado nivel de fecundidad, acompañado de un descenso continuado de la mortalidad y del impacto de una emigración, principalmente hacia países limítrofes.

fes. Las estimaciones de los principales índices demográficos para el período 1950/1970 reflejan este comportamiento.

EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICES DEMOGRAFICOS EN EL

PERIODO 1950/1975

Indices Demográficos	PERI O D O S				
	1950 1955	1955 1960	1960 1965	1965 1970	1970 1975
Tasa bruta de natalidad (por mil)	45,48	43,81	42,19	41,38	39,79
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	15,78	13,54	11,72	9,90	8,87
Esperanza de vida al nacer (en años)	51,45	54,41	57,00	60,13	61,89
Tasa de migración (por mil)	-3,38	-5,13	-4,92	-5,09	-2,96

Fuente: Proyección de la Población por sexo y grupos de edades, 1950/2000 Sector Población y Recursos Humanos. Secretaría Técnica de Planificación. Diciembre 1974.

Estructuras por edades y sexos

La alta fecundidad y la mortalidad en descenso, son determinantes de que la estructura por edades de la población haya tenido escasa variación en el período 1950/1972. La característica de su estructura joven se ha mantenido en estos 22 años. Su población menor de 30 años representaba en 1950 el 70% del total, y en 1972 sigue manteniendo esa importancia relativa. Más de la mitad de la población paraguaya (55,9%) en 1972 estaba constituida por menores de 20 años.

Esta población joven es un potencial humano de suma importancia para la cinámica del desarrollo nacional en el corto plazo. Sin embargo en la actualidad es una población con requerimientos de servicios sociales y con otras necesidades que el sistema económico del

país debe proveer.

La potencialidad humana del país (15-59 años), constituye el 49,2% de la población total de 1972; y el 48,2% de la de 1962.

La población de 0-14 años conjuntamente con la de 60 y más suman 50,8% y 51,8% respectivamente, para los años 1972 y 1962.

ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRUPOS DE EDADES

AÑOS 1950/1962/72

Grupos de edades	1950	1962	1972
0 - 14	43,8	45,9	44,7
15 - 29	26,4	24,1	25,6
30 - 44	15,0	15,4	14,4
45 - 59	8,7	8,7	9,2
60 y más	6,1	5,9	6,1
T O T A L	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Censos de Población 1950/1962/1972.

La composición por sexo, medida por el índice de masculinidad, señala que a través del tiempo la proporción entre los sexos hacia un equilibrio, ya que en 1950, según cifras censales, habían 96 hombres por cada 100 mujeres, registrándose, en 1972, 98 hombres por cada 100 mujeres.

Distribución espacial de la población.

La población paraguaya no está homogéneamente distribuida dentro del país. Los departamentos de Itapúa y Paraguarí, que ocupan el 15% del territorio, concentran el 30% de la población.

del territorio nacional. Mientras la región oriental del país, con una extensión que representa el 39,3% del total territorial estaba habitada en 1972 por el 97% del total poblacional; la región occidental con una superficie representativa del 60,7% era habitada apenas por el 3% de la población total. Las densidades respectivas para cada una de las regiones eran de 14,3 y 0,3 hab/km². En 1962 estas densidades fueron de 10,9 y 0,3 hab/km² para la región oriental y occidental respectivamente.

Una característica notoria de la distribución espacial es la primacía de la población rural. Las cifras censales señalan solo un leve aumento de la proporción de residentes urbanos. ^{1/}

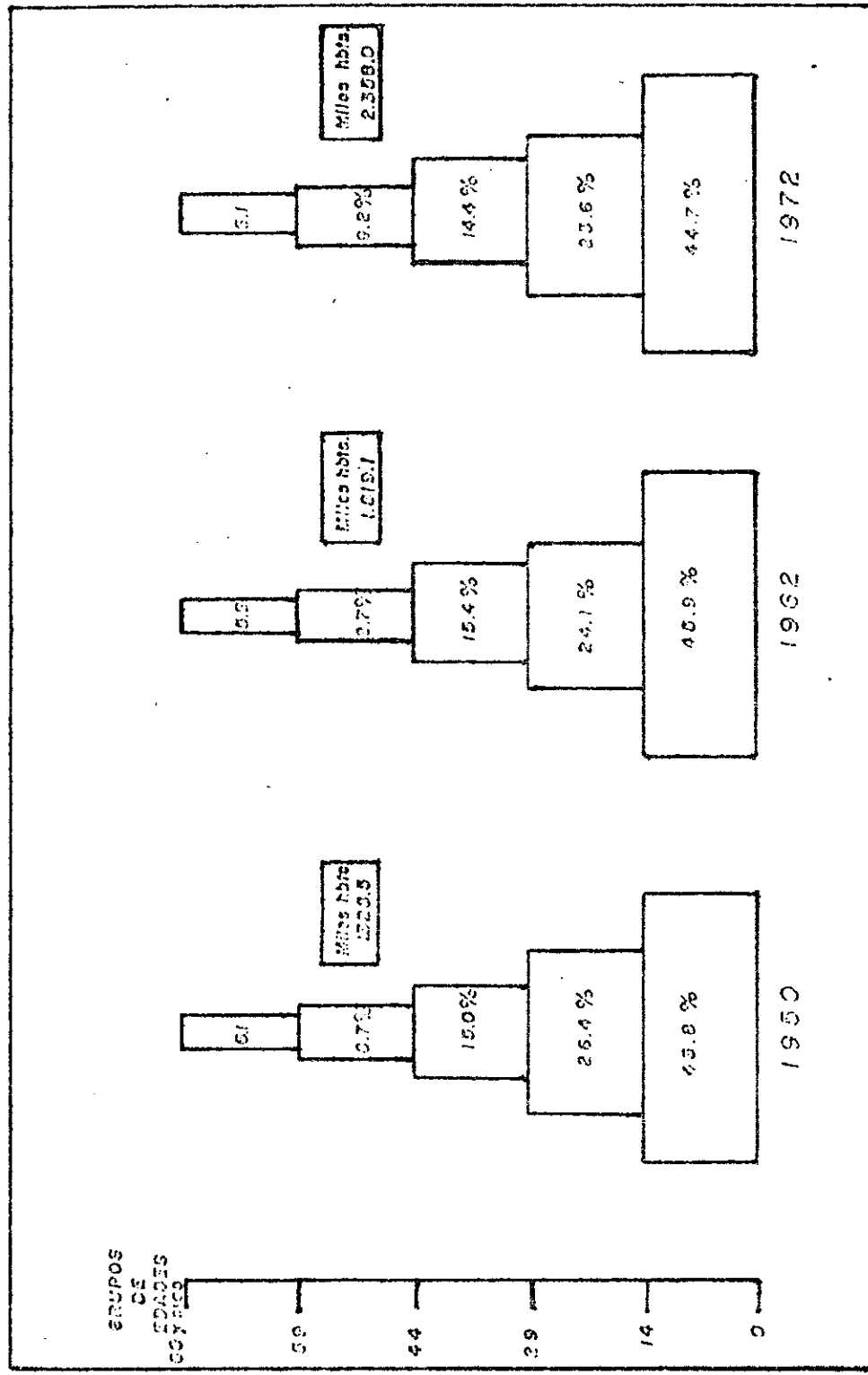
En efecto, en 1950 la proporción urbana representava el 34,6% de la población total, en 1962 llegó a constituir el 35,8%, alcanzando 37,4% en 1972. El proceso de urbanización en el Paraguay es distinto al observado en los demás países de América Latina, que se caracterizan por un crecimiento urbano acelerado en las últimas décadas. La lenta urbanización de la población paraguaya se explica entre otras: por los efectos de la ampliación de la frontera agrícola, como consecuencia de la política de colonización y reforma agraria implementada por el gobierno especialmente en la década de los años 60.

Cabe señalar la importancia de la colonización en la reorientación de los flujos migratorios, evitando una marcada urbanización y atenuando la emigración al extranjero.

La densidad poblacional por departamentos sigue reflejando la peculiar concentración de la población del país en un área que representa el 4,1% del territorio nacional, compuesto por Asunción y los

^{1/} En los censos de 1950, 1962 y 1972, fue definida la población urbana, como aquella que habita en ciudades o pueblos, cabeceras de Departamentos y Distritos, sin tomar en cuenta el Volúmen Demográfico.

ESTRUCTURA DE LA POBLACION
POR GRUPOS DE EDADES



departamentos Central, Paraguari, Cordillera y Guairá. Sin embargo la importancia relativa de la población en esta área de concentración demográfica, en relación a la población total, fue disminuyendo progresivamente, pasando de 57,9% a 52,2% respectivamente entre 1950 y 1972.

Este fenómeno es coherente con el crecimiento del peso relativo de la población en los departamentos en los que se está llevando a cabo el proceso de colonización (Caaguazú, San Pedro, Alto Paraná y Amambay). Esta zona de creciente importancia poblacional ha elevado su participación desde un 12,3% en 1950 a un 15,2% en 1962 y llegando a reunir el 21,3% del total nacional de 1972.

Respecto a la distribución de la población urbana, Asunción sigue siendo la de mayor gravitación en el país, concentrando el 16,5% de la población total y el 44,1% de la población urbana en 1972.

En los últimos años Asunción ha desbordado sus límites físicos, absorbiendo los núcleos urbanos periféricos de Fernando de la Mora, Lambaré, Luque, y San Lorenzo, conformando el Gran Asunción. Esta zona, si bien representa apenas el 0,1% del territorio nacional, concentra el 20,5% de la población total y el 54,8% de la población urbana del país en 1972.

El aumento experimentado por esta zona entre 1962 y 1972 fue de 156.171 habitantes. Mientras Asunción crecía a una tasa de 3,1% anual acumulativo, el Gran Asunción se expandía demográficamente a una tasa sensiblemente superior (4,1%).

El crecimiento de la periferia de Asunción, se debe a la inmigración proveniente del interior que paulatinamente fue sumándose al conglomerado urbano, y a desplazamientos de familias de bajos ingresos de las áreas más urbanizadas de la capital, hacia zonas periféricas.

OFERTA, DEMANDA Y UTILIZACIÓN DE LA MANO DE OBRA

Oferta y disponibilidades de mano de obra.

El tamaño y composición de la población económicamente activa

(PEA) dependen del volumen y características de la población en edad

de trabajar, la que constituye la oferta potencial de mano de obra.

En los tres últimos Censos realizados, la población en edad de trabajar fue definida como la de 12 y más años de edad.

La población en edad de trabajar crece a un ritmo más acelerado que el de la población total, debido a la estructura joven de la población; así, mientras la población total creció entre 1962 y 1972, a 2,70% anual acumulativo, la de 12 años y más lo hizo a 3,04%.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACION: TOTAL, DE 12 AÑOS Y MAS, DE LA ECONOMICAMENTE ACTIVA, Y DE LA OCUPADA; ENTRE LOS AÑOS 1962-1972.

Características	Cifras Absolutas		Variac. Absoluta 1962/72	Crecim. % resp. 1962	Tasa de
	1962	1972			a.a. % (f)
Población Total	1.819.103	2.357.955	538.852	29,62	2,70
Población de 12 años y más	1.116.071	1.493.988	377.917	33,86	3,04
Pobl. Econ. Act. (PEA)	586.415	752.456	166.041	28,31	2,59
Población Ocupada	557.163	730.576	173.413	31,12	2,82
Pobl. no econ. activa	529.656	732.119	202.463	38,23	3,38

(f) Tasa estimada para el período intercensal exacto (9,75 años)

FUENTE: Censos de Población y Vivienda de los años 1962 y 1972.

La tasa de crecimiento de la población ocupada es a su vez ligeramente mayor que la de la población total (2,82%) y bastante superior a la registrada por la PEA (2,59%); lo que explica la disminución del desempleo en el período intercensal.

Sin embargo, la tasa bruta de participación de la población total en la actividad económica ha venido decreciendo en el período comprendido entre los tres últimos censos. En efecto de 32,9% en 1950 descendió a 32,2% en 1962, hasta llegar al 31,9% en 1972. Esto significa que una persona económicamente activa tiene que generar ingresos para si mismo y para algo más de dos personas; (2,1).

De 1.494.000 personas en edad de trabajar en 1972, más del 50% (752 mil) se encontraba ocupada o buscando empleo. De las que no estaban trabajando ni buscando empleo (PENA), 483 mil se dedicaban a quehaceres del hogar y 202 mil eran estudiantes.

En 1972, la población de 15 a 64 años de edad, representaba más de la mitad de la población total (51,2%). De esta población se ha estimado las disponibilidades (2) de recursos humanos, definido como las personas que pueden ejercitar una función de producción, o una ocupación en el mercado de trabajo; resultando 1.188.000 personas. De ella el 56% está ocupada, quedando un 44% que podría incorporarse al mercado de empleo si las condiciones del desarrollo permitieren su incorporación.

Este grupo con posibilidades de incorporación está constituido fundamentalmente por mujeres (88,8%) es decir 464 mil, dedicadas fundamentalmente a quehaceres del hogar.

El número de personas ocupadas creció de 405 mil en 1950 a 557 mil en 1962 para llegar a 730 mil en 1972, lo cual significa que

(2) Se obtuvo restando de la población total de 15 a 64 años los inactivos, que figuran en la categoría de jubilados, pensionados y rentistas, más los incapacitados y otros inactivos.

el sistema económico estuvo incorporando un promedio de 11 mil personas por año; a la población ocupada en el período 50-62. Este promedio se incrementó a 17.300 personas por año entre 1962-72, lo que representa un aumento promedio del 57% con respecto al período anterior.

Es importante señalar que la tasa de desocupación abierta, no representa un problema crítico ya que ésta era del 2,8% de la población económicamente activa en 1950, incrementándose al 5% en 1962 para descender a 2,9% en 1972.

COMPOSICION DE LA POBLACION TOTAL

Conceptos	AÑOS			%		
	1950	1962	1972	1950	1962	1972
Población total	1.325.452	1.819.103	2.357.955	100.0	100.0	100.0
Menores de 12 años	485.115	703.032	863.967	36.6	38.6	36.6
<u>PEA</u>	437.344	586.415	752.456	100.0	100.0	100.0
- Ocupados	425.156	557.163	730.576	97.2	95.0	97.1
-- Desocupados	12.188	26.237	14.336	2.8	4.5	2.9
- Buscan su primer trabajo	--	3.015	7.544	--	0.5	1.0
<u>PENA</u>	405.656	529.656	732.119	100.0	100.0	100.0
- Q. del hogar	273.714	369.072	483.142	67.4	69.7	66.0
- Estudiantes	81.254	118.772	202.145	20.0	22.4	27.6
- Jub. Pens. Rent.	--	5.319	9.857	--	1.0	1.4
- Otros	51.025	36.493	36.975	12.6	6.9	5.0
ACTIVIDADES NO ESPECIFICADAS	--	--	9.413	--	--	0.4

PEA = Población de 12 años y más económicamente activa (suma de ocupados, desocupados y los que buscan su primer empleo).

PENA = Población de 12 años y más económicamente no activa (suma de las personas dedicadas a quejaceres del hogar, estudiantes, jubilados, pensionados, rentistas, incapacitados y otros inactivos).

FUENTE: Censos de 1950, 1962 y 1972.

Demanda y Utilización de la mano de obra.

El tamaño de la población ocupada, depende del nivel de desarrollo y características de la actividad económica que son las que determinan la demanda de mano de obra.

El sector primario de la economía compuesto por la agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca y minas y canteras, es el más importante de la economía del Paraguay en términos de ocupación y concentra más del 50% de la población ocupada. Su participación ha venido disminuyendo entre 1950 y 72, pasando del 53% de personas ocupadas en 1950 a 51% en 1972 y el número de personas ocupadas en esta actividad pasó de 236 mil en 1950 a 373 mil en 1972, lo que representa un incremento del 59%.

El sector secundario, compuesto por la industria manufacturera y la construcción ha disminuido su participación relativa en el total de personas ocupadas, de 19.1% en 1950 a 17.9% en 1972; sin embargo, en números absolutos pasó de 81 mil personas en 1950 a 131 mil en 1972, lo que significa un incremento del 61% en ese período.

El sector terciario, compuesto por los Servicios Básicos y Generales, pasó de 108 mil personas ocupadas en 1950 a 212 mil en 1972, incrementando su participación relativa de 25 al 29% y su crecimiento absoluto en 95%, siendo el sector más dinámico de la economía en términos de empleo. Los servicios generales han mostrado mayor dinamismo, incrementando su participación de 23.1% a 25.9% en el período considerado.

Esta estructura del empleo, es reflejo del predominio de la población rural con respecto a la población urbana y consecuentemente, de las actividades agropecuarias con respecto a los demás sectores económicos.

10

EVOLUCION DEL EMPLEO POR SECTORES - 1950-62-72

SECTORES	ANOS	1950	%	1962	%	1972	%
Primario		235.788	55.5	315.765	56.7	373.224	51.1
Secundario		81.059	19.0	98.684	17.7	130.721	17.9
Terciario		108.309	25.5	177.765	24.7	211.643	29.0
- S. Básicos		10.214	2.4	14.157	2.5	22.383	3.1
- S. Generales		98.095	23.1	123.608	22.2	189.260	25.9
Activid. no bien Especificada		-	-	4.949	0.9	14.988	2.0
T O T A L		425.156	100.0	557.163	100.0	730.576	100.0

FUENTE: Censos de Población y Viv. 1950, 1962 y 1972

Primario: Comprende, agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca, minas y canteras.

Secundario: Comprende industria manufacturera y construcción.

Terciario: Comprende a los servicios. Servicios Básicos, incluye electricidad, agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones. Servicios Generales, engloba al resto de los Servicios.

El sector agropecuario disminuyó considerablemente su participación en la generación del empleo total, desde un 56,6% en 1962 a un 51,0% en 1972. Sin embargo sigue constituyendo la principal fuente de ocupación de la fuerza de trabajo, empleando a más de la mitad de la población ocupada, lo cual indica que el país sigue manteniendo una estructura económica con pocos cambios desde el punto de vista del empleo. Es necesario destacar que de las 173.400 nuevas ocupaciones creadas en el período observado, 56.800, equivalente al 33% correspondieron al sector agropecuario, siendo ésta la principal fuente

de nuevas ocupaciones, seguido por la rama de servicios que generó 40.800 nuevos empleos, equivalente al 24% del total.

Estos hechos confirman que el rasgo peculiar de la realidad socioeconómica sigue siendo el predominio de la población rural y consecuentemente señala la primacía de las actividades agropecuarias respecto de los demás sectores económicos.

Paralelamente es necesario tener presente que el sector agropecuario es el que detenta los más bajos niveles de productividad, lo cual implica que parte importante de la población ocupada en este sector tiene niveles de ingresos bajos e irregulares, que le obstaculiza una participación efectiva en la economía de mercado.

En el período 1962/1972, la productividad media anual (en guaraníes constantes de 1972) de la población ocupada en el sector agropecuario y forestal experimentó un leve aumento pasando de G. 82.500 por persona ocupada en 1962, a G. 89.700 en 1972, pero disminuyó en términos relativos respecto al promedio general de productividad por persona ocupada de todos los sectores. En efecto esta relación ascendía a 72,5% en 1962, siendo para el año 1972 solamente de 67,6%.

En el sector minería, el empleo creció en el período a un ritmo de un 8,9% anual acumulativo. Este aumento se debe al reciente aumento de exploraciones petrolíferas más que a un incremento real en la minería o extracción de áridos. Pese a este crecimiento su importancia en la generación del empleo total sigue siendo mínima ya que no supera el 0,1%.

El sector industrial disminuyó su participación en la generación del empleo total en el período analizado, bajando su participación desde un 15,1% en 1962 a un 14,0% en 1972, en el total de la fuerza de trabajo ocupada. Los nuevos empleos creados en este sector fueron

18.100 o sea un 10,5% del total de las nuevas ocupaciones creadas en el período, nivel incluso inferior al del sector comercio que con una contribución de 24.700 nuevos empleos aportó el 14,3% del total del empleo generado entre los años 1962 y 1972.

La tasa de crecimiento acumulativa anual del empleo en el sector industrial fue en el período de un 1,97%, bastante inferior a la del total de la economía. Esta escasa dinámica del sector industrial en términos de generación de empleo, es atribuible a la propia estructura de la industria manufacturera, conformada en alta proporción por pequeñas industrias y artesanías de tipo tradicional, las cuales en un proceso de desarrollo tienden a desaparecer o a ser absorbidas por el sector industrial de tipo fabril, como también al hecho de que el sector industrial moderno tiende a ser menos intensivo en ocupación de mano de obra que el sector de industria tradicional.

El sector de la construcción prácticamente duplicó la mano de obra ocupada en el decenio observado, pasando de 14.400 personas ocupadas en 1962, a 28.300 en 1972. Su participación en el total de la fuerza de trabajo pasó de un 2,6% a un 3,9%, en el mismo período. Este fuerte incremento de 7,0% acumulativo anual del empleo en la construcción, tiene un paralelo en el sector de electricidad, agua y servicios sanitarios, cuya tasa de crecimiento en la absorción de la mano de obra fue del 8,3 anual acumulativo, lo cual es explicable por el fuerte impulso recibido por estos sectores con la construcción y puesta en marcha de grandes obras públicas, tales como: la construcción de centrales hidroeléctricas, la instalación y expansión del sistema de agua corriente en Asunción, la electrificación del interior del país, y la construcción y pavimentación de rutas nacionales.

El sector transporte y comunicaciones elevó su participación en el empleo total de 2,4% en 1962 a 2,8% en 1972, aportando 7.100 nuevas ocupaciones en el período.

Los sectores de comercio y servicios fueron en el decenio comentado las dos principales fuentes generadoras de empleo, después del sector agrícola, aportando respectivamente el 14,3% y el 24,0% del total de ocupaciones creadas entre 1962 y 1972, lo cual les permitió incrementar notablemente sus participaciones relativas en el empleo total, pasando el sector comercio del 7,1% al 8,8% entre los años 1962 y 1972; y el sector servicios del 15,0% al 17,1%, entre los mismos años. De esta forma este último sector desplazó al sector industrial del segundo lugar en términos de importancia en la ocupación de la fuerza de trabajo.

Teniendo en cuenta la predominante estructura tradicional del empleo, debido a la preponderancia de las ocupaciones agropecuarias, la creciente importancia observada en el análisis de los sectores productores de servicios en relación a los sectores productores de bienes como fuentes generadoras de empleo, más que un síntoma de desarrollo o modernización de la estructura económica, puede ser interpretada como una distorsión en la estructura del empleo, debida a la existencia de fuertes niveles de sub empleo en el campo y de crecientes niveles de ocupación urbana disfrazada ubicados preferentemente en el comercio minorista y en los servicios personales e incluso en los servicios públicos.

VAIDAS

Handwritten notes and stamps at the bottom of the page, including numbers and illegible text.

PARAGUAY

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA FUERZA DE TRABAJO, 1950, 1962 Y 1972

Características de la Población	1950		1962		1972	
	Número de Personas	%	Número de Personas	%	Número de Personas	%
1. POBLACION OCUPADA (*)	<u>425.156</u>	100,0	<u>557.163</u>	100,0	<u>730.576</u>	100,0
Agricultura					<u>349.631</u>	50,9
Ganadería	<u>235.433^{a/}</u>		<u>315.345^{a/}</u>		<u>18.558</u>	2,6
Silvicultura; caza y pesca					<u>4.050</u>	0,5
AGROPECUARIO	<u>235.433</u>	55,4	<u>315.345</u>	56,6	<u>372.239</u>	50,9
Explotación de minas y canteras	<u>355</u>	0,1	<u>420</u>	0,1	<u>985</u>	0,1
Industrias manufactureras	<u>68.274</u>	16,0	<u>84.284</u>	15,1	<u>102.441</u>	14,0
Construcciones	<u>12.785</u>	3,0	<u>14.400</u>	2,6	<u>28.280</u>	3,9
Agua; electricidad y Servic. Sanitario	<u>620</u>	0,1	<u>905</u>	0,2	<u>2.021</u>	0,3
Transporte y Comunicaciones	<u>9.594^{b/}</u>	2,2	<u>13.252^{b/}</u>	2,4	<u>20.362</u>	2,8
Comercio	<u>30.250^{b/}</u>	7,1	<u>39.819^{b/}</u>	7,1	<u>64.593^{e/}</u>	8,8
Finanzas, Seguros y bienes inmuebles					<u>(5.989)</u>	
Hoteles y restaurantes					<u>(1.409)</u>	
Servicios Generales	<u>67.845^{c/}</u>	16,0	<u>83.789^{c/}</u>	15,0	<u>124.657^{d/}</u>	17,1
Actividad no declarada			<u>4.949</u>	0,9	<u>14.988</u>	2,1
2. POBLACION DESOCUPADA (*)	<u>12.188</u>		<u>29.252</u>		<u>21.880</u>	
Desocupados que antes trabajaban	<u>d/</u>		<u>26.237</u>		<u>6.716</u>	
Buscando su primer empleo	<u>d/</u>		<u>3.015</u>		<u>7.544</u>	
No trabajan y sin especificar	<u>d/</u>		<u>d/</u>		<u>7.620</u>	
3. TOTAL FUERZA DE TRABAJO (*)	<u>437.344</u>		<u>586.415</u>		<u>752.456</u>	

a/ Comprende: Agricultura; ganadería, silvicultura, caza y pesca. b/ Incluye: Finanzas, Seguros y bienes inmuebles. c/ Incluye: Hoteles y restaurantes y similares. d/ No existe esta discriminación en las tabulaciones del censo. e/ Para fines de comparación, incluye a los ocupados en Finanzas, seguros y bienes inmuebles que en el Censo de 1972 figuran con 5.989 ocupados. (entre paréntesis). f/ Incluye: a 1.409 ocupados en Hoteles y restaurantes (entre paréntesis). * / Población de 12 años y más.

FUENTE: Censos de Población y Viviendas, 1950, 1962 y 1972.