

Nº: 4096

BA.6.11

I N D I C E

*Index
11-11-22
101
11-11-22*

	Documento No.
POLIVIO CHAVEZ, Angel. El aumento de la población y la familia.	1
ARAUZ, Armando. El crecimiento demográfico y el proceso de desarrollo económico.	2
LEON de VIVIERO, Numa. Causas influyentes en el movimiento que han seguido las curvas presentadas.	3
GIUNTA de STIGLICH, Teresa. El fortalecimiento de la familia a través del programa de asistencia familiar, rural y urbana y desarrollo del sentido de la paternidad responsable. Relación e integración en los planes nacionales de desarrollo. . . .	4
MARTINEZ VIVOT, Julio. El trabajo de la mujer fuera del hogar.	5
CARBO, Edmundo; VELASCO, Ermel; RAMIREZ, Franklin. El aumento de la población infantil y la planificación educativa.	6
EGUEZ de JARAMILLO, Hilda. La actuación del servicio social en el problema del aumento de la población.	7
LASSER, Ali. Aumento de la población y la familia.	8
ECUADOR. MINISTERIO DE SALUD PUBLICA. Instituto Nacional de Nutrición. Dirección Nacional de Salud. Informe Nacional del Ecuador. 2. Aspectos de salud.	9
ALVAREZ A., José. Servicio médico social rural en favor de la población de las comunidades rurales de la sierra ecuatoriana.	10
GNECCO de SAMPER, Blanca. Política social de prevención general y especial coordinación de programas y servicios. Prioridades y asistencia de emergencia a corto y a largo plazo.	11
FARIAS de PASTOREL, Teresita. Educación especializada del retardado mental.	12.

0004096



UNICEF. El problema del aumento de la población.	13
PAEZ, Carlos Humberto. Debilitamiento de la patria potestad.	14
COMISION INTERNACIONAL DE MUJERES. La producción de los padres. Paternidad responsable.	15
. documento 16 - falta	16
. documento 17 - falta	17
SAJON, Rafael. Discurso pronunciado por el Dr. Rafael Sajón, Director General del Instituto Interamericano del Niño y Secretario General del XIII Congreso.	18
SAJON, Rafael. idem (en inglés)	18
SANCHEZ, Gonzálo. Discurso pronunciado por el Dr. Gonzálo Sanchez, Presidente del XIII Congreso Panamericano del Niño en la Sesión de Apertura.	19
Autoridades del Congreso	20
ROJAS SANCHEZ, Libardo/. Los servicios materno-infantiles frente al problema del planeamiento familiar.	21
DELEGACION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA. El fortalecimiento de la familia a través del programa de asistencia familiar, rural, urbana y desarrollo del sentido de la paternidad responsable. Relación e integración de los planes nacionales para el desarrollo.	22
COMISION INTERAMERICANA DE MUJERES. El trabajo de la mujer fuera del hogar.	23
- - - - - documento 24 - falta - - - - -	24
CAMPAÑA BARRERA, Aníbal. Seguridad social. - - - -	25
LINDER, Forrest E. Tendencias latinoamericanas en proporciones de nacimientos y muertes.	26
idem (en inglés) (véase también doc.91).	26
DELEGATION OF THE UNITED STATES. The role of social service in the problem of rising population.	27

DELEGATION OF THE UNITED STATES. Women's employment outside the home	28
idem (en español)	28
DELEGATION OF THE UNITED STATES. Some legal and social aspects of family disorganization in the United States of America.	29



XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de Junio de 1968
QUITO - ECUADOR



Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos



Doc. N° 1
14 de Junio de 1968
Original: Español

SECCIONAL 6° ASPECTOS JURIDICOS SOCIALES

Suotema:

EL AUMENTO DE LA POBLACION Y LA FAMILIA

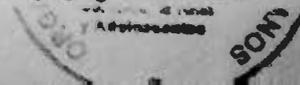
Presentado Por:

EL MINISTERIO DE PREVISION SOCIAL

AUTOR:

Dr. Angel Polivio Chávez
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE MENORES DE PICHINCHA
Quito-Ecuador

000 4096



XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

INFORME NACIONAL
DEL ECUADOR

VI "ASPECTOS JURIDICOS SOCIALES"

S u b p o n e n c i a:

"El aumento de la población y la familia"

A CARGO DEL MINISTERIO DE PREVISION SOCIAL
Y SUS INSTITUCIONES:

- CAPITULO I La Deserción Familiar
CAPITULO II Debilitamiento de la Patria Potestad
CAPITULO III Abandono moral y material de los hijos
CAPITULO IV La Desorganización familiar; crisis de la
autoridad paternal.
CAPITULO V El trabajo de la mujer fuera del hogar
CAPITULO VI Política de Protección y fortalecimiento
de la familia.

Por: Doctor

Angel Polibio Chávez

Presidente del Tribunal de
Menores de Pichincha

Quito - Ecuador.

VI.- ASPECTOS JURIDICOS SOCIALES

SUBTEMA:

- Cap. 1°.- La deserción familiar.
- Cap. 2°.- Debilitamiento de la Patria Potestad.
- Cap. 3°.- Abandono material y moral de los hijos.
- Cap. 4°.- La desorganización familiar. Crisis de la autoridad paternal.
- Cap. 5°.- El trabajo de la mujer fuera del hogar.
- Cap. 6°.- Política de protección y fortalecimiento de la familia.

DESARROLLO:

Consideraciones generales:

El ambiente primordial y básico, dentro del cual el hombre desenvuelve sus actividades, es el de la familia, ya que ésta constituye el elemento en el que se prepara el hombre para rendir culto a la verdad, al honor y al deber.

LA FAMILIA, según Díaz de Guisjarro, es "la institución social, permanente y natural, compuesta por un grupo de personas ligadas por vínculos jurídicos emergentes de la relación intersexual y de la filiación".

De conformidad con este concepto, la familia es el primer paldaño de la sociedad, ya que ésta se halla compuesta por grupos familiares organizados debidamente, dentro de una escuela de elevados sentimientos morales, patrióticos, culturales e intelectuales. Estas cualidades de la familia, aseguran una sociedad vigorosa, vital y potencial en todas las actividades, dentro de la medular finalidad que persigue: progreso cultural, económico y político de un Estado.

La familia, como todo producto social, ha recibido las influencias del medio en que se encuentra y, por consiguiente, desde su origen ha sufrido notables transformaciones, especialmente a partir de la Revolución Francesa, con el advenimiento de la industria y la irrupción de las ideas liberales. Así por ejemplo, desde aquel entonces, se borran los mayorazgos, se acepta el matrimonio civil y se establece el divorcio vincular, iniciándose desde esa etapa histórica, una reivindicación para la mujer, creándose un ambiente de mayor libertad en la organización familiar.

Actualmente, la familia se encuentra en trances de verdadera transformación, si la comparamos desde el advenimiento revolucionario, y observamos que nos ofrece un cúmulo de modalidades entre las cuales citamos las siguientes:

a) Prolongación del celibato.- Hoy y debido especialmente a la aflictiva situación por la que atraviesan las grandes mayorías, éstos permanecen sin poder constituir hogar, ya que ello implica para el hombre el cumplimiento de un sin número de obligaciones y responsabilidades y, al no encontrarse en situación de - afrontarlas, porque no cuenta con los medios necesarios para ello, el hombre prefiere permanecer soltero.

b) Destrucción de la unidad económica de la familia.- Anteriormente, la familia constituía un pequeño círculo de trabajo. En ella se desarrolló y fructificó aquella etapa económica del artesanado; los oficios de los padres eran seguidos por los hijos a través de las diversas generaciones.

Hoy, la familia, en razón del establecimiento de la industria, tiene a todos sus miembros desperdigados, ocupando cada uno de ellos y ejercitando diversas actividades. Todos los miembros de la familia han encontrado, en la fábrica, oficinas públicas, magisterio, en el comercio, etc., oportunidades que, si bien es cierto les permite alcanzar su holgura económica, en cambio ha desligado esa comunidad de fines y esa cohesión que anteriormente existía.

c) Reducción del grupo familiar.- En la actualidad y así mismo debido a la crisis económica, la familia se limita, en el número de sus miembros, - únicamente a los padres y a los hijos. Anteriormente, las familias estaban compuestas desde el tronco común hasta el último de sus descendientes.

d) Disminución de la importancia educativa de la familia.- En razón que los padres están sujetos al cumplimiento de su trabajo, ellos han descuidado el primordial aspecto de la educación de sus hijos. Esta tarea la han descargado en el Estado, que ahora asume no solamente la tarea de la educación sino también la de la protección en general.

Estas características que anota la familia contemporánea, nos han traído como

que cuenta con todos los elementos materiales o económicos para satisfacer sus necesidades.

Caso en el que el padre, sin embargo de permanecer en el hogar y contar con los medios materiales o económicos para cubrir a la familia de todo riesgo, no da cumplimiento a sus obligaciones, produciéndose por tanto el desamparo.

Cuando el padre, sin embargo de estar dotado de iniciativa y cualidades para el trabajo, se aparta de él para llevar una vida licenciosa, trayendo esta actitud, como consecuencia, la desorganización de la familia y que sus miembros se desperdiguen, en el afán de encontrar fuera de ella, separadamente, mejores posibilidades de vida.

Caso en el que el padre no cuenta con recursos económicos ni está dotado de iniciativas o recursos intelectuales y físicos y, consiguientemente, está incapacitado para resolver los problemas del hogar.

Los Estados, a través de sus legislaciones, y a la presentación de aquellos casos que producen la deserción, han adoptado una serie de medidas, muchas de carácter represivo. Entre estas, la suspensión y pérdida de la patria potestad, tutela, autoridad marital, etc. Sin embargo, como fracazaran estas medidas, se ha llegado a la aplicación de otras de carácter penal, como prisión y, civiles, como pérdida de los derechos de ciudadanía y, especialmente, de aquella de ejercitar el sufragio y desempeñar funciones públicas.

En determinadas legislaciones, la deserción familiar es simplemente sinónimo de omisión en el cumplimiento de los deberes alimentarios; más, en su más amplio concepto, implica incumplimiento de los deberes materiales y morales de los padres con respecto a sus hijos.

"Si el padre o la madre, por su propia culpa, se vuelven irresponsables y esta irresponsabilidad afecta gravemente a la salud material o moral de los hijos, es necesario y humano que tengan que ser reprimidas esas faltas".

En América, los Congresos Panamericanos del Niño y Reuniones Internacionales,

se ha pronunciado ~~unánimemente~~ por la necesidad de que se incorpore a las legislaciones de los diversos Estados del Continente el delito del abandono de familia, lo que ha sido considerado como sinónimo de deserción familiar.

Cerramos este capítulo, sin referirnos a la legislación ecuatoriana, porque nos reservamos citarlo en el correspondiente al abandono moral y material de los hijos (Cap. III), ya que seguimos también ese criterio de igualdad o similitud anteriormente indicado; pues, la deserción, forzosamente nos trae una secuela: el abandono.

CAP. III.- EL DEBILITAMIENTO DE LA PATRIA POTESTAD

En el Derecho Antiguo, la Patria Potestad significaba un privilegio, un poder, a favor del padre que la ejercía.

En casi todas las Legislaciones y especialmente en la romana, la patria potestad entrañaba una característica de despotismo, con derecho de vida o muerte sobre las personas sujetas a ella y que no abarcaba únicamente a los menores de edad sino a todos los miembros que constituían la familia. De acuerdo con esto, solamente el Pater Familia era el señor de todos; los demás se hallaban en condición jurídica de inferioridad o Aliene Juris.

La influencia del Cristianismo y del Derecho Germano, suavizó el carácter despotico, inflexible y duro de la patria potestad.

En 1804, el Código de Napoleón, sin embargo de que afirma que la patria potestad constituye una forma de protección al hijo, consagra los poderes del padre, atribuyéndole el ejercicio de múltiples derechos y estableciendo a su favor el derecho de usufructo legal a cambio de los deberes y cuidados.

Entre los pueblos septentrionales de Europa, la patria potestad significa esencialmente función de protección y ayuda a los menores de edad; se sigue la tendencia de imponer deberes a los padres, en lugar de atribuirles ilimitados derechos y se

manifiesta la intención de desenvolver la personalidad del menor.

El Código Alemán opone a cada derecho que otorga al padre un deber correlativo que le impone y hace más aceptable la institución.

El Código Civil suizo regula esta institución como una especie de tutela y concede papel importante en el desenvolvimiento legal de la patria potestad a las autoridades del orden tutelar.

Las legislaciones inglesa y norte americana consideran a la patria potestad como una función tuitiva y legal sobre los hijos menores, sometida al control de autoridades y jurisdicciones especiales y sin otorgar, de manera general, a las personas que la ejercen, ningún derecho de usufructo sobre los bienes de los sujetos a ella. Correlativamente se han dictado leyes que sancionan los casos de infracción o negligencia en el cumplimiento de los deberes de los padres.

En este aspecto, la legislación soviética ha ido más adelante.

En resumen, la patria potestad, en el Derecho Moderno, no solamente que ha reducido su campo de acción hasta el momento de la mayor edad o emancipación de los hijos, sino que ha evolucionado en forma radical, evolucionando de un poder absoluto de carácter privado, establecido en beneficio del padre, en una función tuitiva de carácter social y casi público, en beneficio de los menores, controlada por órganos y tribunales especiales, que aseguran los derechos de aquellos, respecto de sus personas y de los bienes que les pertenece.

De acuerdo con las vigentes legislaciones, la patria potestad presenta tres modalidades:

1.- Aquella que conserva el tipo de la patria potestad atribuida exclusivamente al padre. En este grupo se encasillan el Código francés, el español, el italiano, el rumano y los latinoamericanos.

2.- Aquella que considera la patria potestad como una función tutelar^y pública, controlada por órganos y autoridades sociales y que hacen participar en esta institución a la madre, aunque con carácter subordinado. Ejemplos de este tipo los encon

En cambio, se establece de manera general el principio de que el hijo debe respetar y honrar siempre a los padres y de que mientras aquel es menor de edad no puede abandonar la casa ni el hogar paterno, sin permiso del padre o madre que ejerce la patria potestad.

El punto de mayor similitud entre las diversas legislaciones, es el relativo al de los alimentos; pues todos los códigos establecen como una consecuencia de la patria potestad, a cargo de los padres, y a favor de los hijos, y también con carácter recíproco entre unos y otros, como una consecuencia del parentesco,

Respecto del deber de educación e instrucción acerca de los hijos, se consigna de manera general que el padre y la madre debe educar al hijo con arreglo a sus posibilidades, y si estuviese enfermo o fuera débil mental, darle una instrucción apropiada a su estado.

Con relación a la extinción, pérdida y suspensión de la Patria Potestad, las diferencias resultan escasas entre las legislaciones, pudiendo asegurarse que casi todas ellas reconocen iguales motivos. En la extinción, los motivos pueden clasificarse en dos grupos: causas naturales, como la muerte del hijo o la de los padres o ascendientes llamados a ejercitarla y la mayor edad del hijo. Las causas por las cuales se pierde la patria potestad pueden dividirse, de manera general, en tres grupos: delictivas, culposas o simplemente casuales. Son causas de la pérdida de la patria potestad de carácter delictivo aquellas en que incurre quien la ejerce, cuando ha cometido una infracción penal de tal naturaleza, que le incapacita, no solamente de hecho, sino moralmente para ese ejercicio; así por ejemplo, cuando es condenado por corrupción del hijo, como delincuente habitual por corrupción de otros menores y también cuando en la sentencia condenatoria por cualquier otro delito se impone como pena la privación de la patria potestad. Causas de carácter culposas, son las constituidas por actos del padre o la madre, cuando se conducen mal en el cumplimiento de sus deberes, tanto respecto de la persona como de los bienes de los hijos, ya excediéndose en el rigor de correcciones y castigos, ya abandonándolos y no atendiéndolos debidamente, ya siendo negligentes o maliciosos en la administración y cuidado de sus bienes. Los motivos casuales y no culposos están constituidos por pasar la madre a segundas nupcias, donde el hecho lleva aparejada la pérdida de la patria potestad, por ausencia inculpable o por incurable demencia.

Aparte de estos motivos, existen los de pleno derecho, para la pérdida de la patria potestad y son los que expresamente consigna la ley. Finalmente, los motivos judiciales, que son aquellos que dependen de circunstancias y pruebas que el juez debe apreciar debidamente, para decretar o no la privación. En tales casos, ésta puede ser total, de todos los derechos y facultades, o parcial, solamente de algunos que la sentencia fijará.

En cuanto a la suspensión, las legislaciones casi están unánimes en señalar como causas, a la incapacidad declarada judicialmente; por ausencia declarada en forma y por sentencia condenatoria que imponga como pena esta suspensión.

LA PATRIA POTESTAD EN LA LEGISLACION ECUATORIANA, se halla regulada en el Título X del Código Civil.

Empieza por definirla como el conjunto de derechos que tienen los padre legítimos sobre sus hijos emancipados.

De acuerdo con esta Institución, el padre goza del usufructo de todos los bienes del hijo de familia, exceptuados los siguientes: 1°.- Los bienes adquiridos por el hijo en el ejercicio de todo empleo, de toda profesión liberal, de toda industria, de todo oficio mecánico. 2°.- Los bienes adquiridos por el hijo, a títulos de donación, herencia o legado, cuando el donante o testador ha dispuesto expresamente que tenga el usufructo de esos bienes el hijo y no el padre. 3°.- Las herencias o legados que hayan pasado al hijo por incapacidad o indignidad del padre, o por haber sido éste desheredado.

El padre de familia no está obligado, en razón del usufructo legal, a la fianza o caución que generalmente deben dar los usufructuarios, para la conservación y restitución de la cosa fructuaria.

El padre de familia que, como tal, administra bienes del hijo, no está obligado a hacer inventario solemne de ellos mientras no pasare a otras nupcias, pero si no hace inventario solemne, deberá llevar una descripción circunstanciada de dichos bienes, desde que empiece a administrarlos.

El padre de familia es responsable, en la administración de los bienes del hijo, hasta de la culpa leve. Su responsabilidad se extiende a la propiedad y a los frutos, en los bienes del hijo en que tiene la administración, pero no el usufructo; y se limita a la propiedad en los bienes de que es administrador y usufructuario.

Habrá derecho para quitar al padre de familia la administración de los bienes del hijo, cuando se haya hecho culpado de dolo o de grave negligencia habitual. No tendrá el padre la administración de los bienes del hijo mientras por resolución del juez, esté suspensa la patria potestad.

La patria potestad se suspende por estar el padre demente o en entredicho de administrar sus propios bienes, o por su larga ausencia, de la cual se siga perjuicio grave en los intereses del hijo, a que el padre ausente no provee.

La suspensión de la patria potestad deberá ser decretada por el juez, con conocimiento de causa.

En todos los casos en que termine o se suspenda la patria potestad del padre le reemplazará en ella la madre, con todos sus derechos y obligaciones.

La madre que se prostituye o diere a luz un hijo ilegítimo, perderá la patria potestad.

La que pasare a segundas o ulteriores nupcias perderá perpetuamente la administración de los bienes; pero no los demás derechos de la patria potestad.

En el estado de divorcio y en el de separación conyugal, la patria potestad corresponderá a aquel de los padres a cuyo cuidado hubiere quedado el hijo. Los padres podrán, con todo, apartarse de esta regla, por mutuo acuerdo y con autorización del juez, quien procederá con conocimiento de causa.

Finalmente, de acuerdo con el Art. 51 del Reglamento para la Corte y Tribunales de Menores de la República, la suspensión o la privación de la patria potestad o la tenencia, podrá decretar el Tribunal luego de oír a los parientes más próximos del menor o personas de reconocida solvencia moral que conozcan de su situación. Necesariamente, en cada suspensión o privación de la patria potestad, el Tribunal ele-

vará la causa en consulta a la Corte Nacional de Menores, aún cuando no hubiere apelación.

Con estos antecedentes de carácter legal, enfocamos el problema del DEBILITAMIENTO DE LA PATRIA POTESTAD.

Mucho se ha tratado sobre la crisis que experimenta la familia; es decir, los conflictos que enfrentan los padres con respecto a sus hijos, sobre las causas de su dispersión y de su relajamiento: trabajo de la mujer, aún de la casaca, fuera del hogar, con los subsiguientes problemas de la igualdad entre la mujer y el hombre, en los órdenes económico y potestativo; trabajo, también fuera del hogar, por parte de los hijos menores de edad, con la eventual independencia que proporciona la fuente propia de recursos; el ejercicio de derechos políticos por la mujer; la declinación de las convicciones religiosas; la difusión del divorcio, tanto porque se lo incorpora a las leyes que lo excluían, como porque se lo practica extraterritorialmente, al amparo de normas vigentes en países vecinos; la disgregación causada por la atracción urbana y por el surgimiento de grandes centros industriales y comerciales, como también por el profundo cambio que el maquinismo y otros factores han determinado en las actividades productoras; la separación de los parientes, ayudada por la facilidad de medios de comunicación; el aflojamiento en la observancia de los deberes de asistencia familiar, como consecuencia de una moral quebrantada, la disminución del número de matrimonios; las prácticas anticoncepcionales y el descenso de la natalidad.

Pero cabe indicarse que si bien observamos que la familia sufre un proceso interno que la debilita en sus potestades tradicionales y las dispersa en cuanto a sus componentes, en cambio observamos también, como las leyes tienden al fortalecimiento del núcleo familiar, mediante la incorporación de normas especiales a las Constituciones Políticas.

Es así como vemos que los más modernos sistemas constitucionales, al mismo tiempo que declaran que la familia constituye el fundamento de la sociedad y que el matrimonio es de la esencia de aquella, acogen los resultados de los procesos evolutivos que suelen presentarse como exteriorizaciones de crisis de la familia.

Esto demuestra que en muchos aspectos se trata de una evolución, de acuerdo con las concepciones éticas predominantes y sus naturales cambios.

De esta manera, frente al debilitamiento de la patria potestad, las garantías constitucionales de numerosos Estados preservan al núcleo familiar en sí mismo, en- careciendo su trascendencia social, amparan a los miembros de la familia, finando conceptos fundamentales sobre sus posiciones y marcan pautas para la legislación ci- vil. Consiguientemente, se pretende resolver la crisis de la familia con una serie de normas básicas, a las cuales debe ajustarse la estructura legal del grupo. En o- tros términos, lo que podía ser en los hechos debilitamiento y riesgo de la familia, se transforma en sostenimiento de la misma, porque se la vigoriza con la norma que proclama su importancia esencial y se la libra de mayores desintegraciones.

CAP. III.- ABANDONO MATERIAL Y MORAL DE LOS HIJOS

CONCEPTO.- Iniciemos el estudio de este Capítulo precisando el concepto de - abandono.

Este concepto de abando varía de acuerdo a las distintas legislaciones. Hay un abandono delictuoso que se traduce en privar al menor de educación, descuidar su vigilancia, omitir la satisfacción de las necesidades alimentarias, negligencia en el vestido indispensable, o en la comisión de actos reprobables por los encargados de su guarda, tales como enviar a un menor a una casa de mala reputación, o en el - abandono de familia, o en la entrega del niño a personas que lo exploten, o en la venta del mismo o disposición de su persona en cualquier forma.

Consecuentes con el presente Tema, veamos qué es el abandono moral y que es el abandono material.

Por ABANDONO MATERIAL, se entiende a la falta de habitación cierta; de alimentación suministrada de modo seguro, oportuna y apropiadamente; en la carencia total o parcial de abrigo; en la privación de medios para la conservación y defensa de la salud física o mental, o de recursos para recuperarla.

Por ABANDONO MORAL se entiende la condición de huérfano, de hijos de padres

inmorales o abrumados por la miseria o la enfermedad; la falta frecuente de escuela, la educación negativa, la ociosidad, el vagabundaje, las enfermedades debilitantes.

El abandono moral implica ausencia de la acción directora del comportamiento, para guiarlo según las buenas costumbres.

CAUSAS.- El abandono moral proviene generalmente de las siguientes causas:

De la orfandad absoluta o parcial por muerte de los padres, ausencia definitiva del hogar o abandono del mismo.

De la ilegitimidad, cuando los menores no conocen al padre o a la madre, o aquellos que no los atienden.

De los hogares inadecuados por incompetencia, inmoralidad o miseria, que se han señalado antes.

De los matrimonios disueltos por divorcio o separación de cuerpos, en cuyos casos la vigilancia y el control son deficientes.

De la inducción de malvivientes o delincuentes, al robo, al hurto, a la mendicidad, a la prostitución, a los vicios, a la venta de revistas pornográficas y diseños obscenos, a la inmoralidad, al juego, a la bebida, a la práctica de actos sexuales incestuosos por padres y hermanos.

De la dedicación de actividades ilícitas y delictuosas, como ser mensajero de casas de prostitución, empleado de bares y de garitos, actividad contrabandista, venta de sustancias estupefacientes u otras ocupaciones contrarias a la moral y a las buenas costumbres.

Como consecuencia de estas causas de abandono, el Dr. Roberto Agramonte hace una categoría de los niños abandonados:

CATEGORIAS.- 1.- Los que están desvalidos por la pobreza de sus padres.

2.- Aquellos cuyos padres han fallecido, o están reclusos en penitenciarías, en instituciones caritativas o en instituciones manicomiales.

3.- Los que viven en una casa de dudosa moralidad o con personas viciosas, inmorales, de conducta infamante y criminales; o cuyo hogar es inadecuado, a causa de la depravación, negligencia o crueldad de los padres, familiares o tutores.

4.- Aquellos cuyos padres permiten que el niño crezca y se críe en la vagancia, vicio o crimen, o bajo condiciones que lo hagan proclive a estas cosas.

5.- Los que piden o reciben limosnas.

6.- Aquellos cuyos padres están incapacitados física o mentalmente, o no se ocupan de proporcionarle la asistencia médica o las medicinas que el niño necesita.

7.- Aquellos que están necesitados de un cuidado especial por ser deficientes mentales, o cuyos padres se niegan a darles la educación especial que necesitan los deficientes mentales, o se niegan, cuando el niño es normal, a enviarlo a la escuela pública.

8.- Aquellos que se dedican a trabajos prohibidos en las leyes sobre el trabajo de menores que perjudican a su normal desarrollo físico, social, mental o moral.

9.- Aquellos que nacen fuera del matrimonio y no pueden ser mantenidos ni educados por sus padres, o que sufren debido a la viudedad o a la deserción matrimonial; y

10.- Aquellos que viven en un hogar inadecuado debido a que los padres padecen enfermedades contagiosas, transmisibles al hijo que está a su abrigo, debiendo ser éste separado temporal o permanentemente del lado de aquéllos.

Los diversos Congresos Panamericanos del Niño, especialmente el II, IV, IX y XI, han dictaminado y aprobado amplias recomendaciones para reprimir el abandono, recomendaciones que, por encontrarse publicadas en las correspondientes Memorias, no caben ser citadas en el presente trabajo. Simplemente podríamos remitirlas a ellas en caso necesario.

EL ESTADO ECUATORIANO no se ha preocupado del problema del abandono material y moral de los menores, enfocando su solución bajo tres puntos de vista: **vigilancia**, **educación** y **protección** propiamente dicha:

Vigilancia, que consiste en el cuidado y atención completa del niño desde antes de su nacimiento.

Educación, consiste en la crianza y en la enseñanza que se dá al menor y a los jóvenes en el desarrollo y perfección de sus facultades intelectuales y morales, en el desarrollo de sus fuerzas físicas.

Protección, que comprende el amparo y la defensa del menor en forma asistencial, jurídica y legislativa.

La vigente Constitución Política, en su Capítulo III de la Familia, empieza por manifestar que el Estado reconoce a la familia como célula fundamental de la sociedad y la protege igual que al matrimonio y a la maternidad.

El Estado apoyará a los progenitores en el ejercicio de la autoridad paterna, y vigilará el cumplimiento de las obligaciones recíprocas entre padres e hijos.

Los hijos, nacidos dentro o fuera del matrimonio, tienen los mismos derechos en cuanto a apellidos, crianza, educación y herencia.

El Estado protegerá al hijo desde su concepción y protegerá también a la madre, sin considerar antecedentes; amparará al menor que se hallare en condiciones desventajosas, a fin de que pueda desarrollarse normalmente y con seguridad para su integridad moral.

Concederá especial atención a las familias numerosas y establecerá **disminución** y **excención** de las obligaciones tributarias en atención al número de hijos.

El Estado procurará asegurar a la familia condiciones morales y económicas que favorezcan la consecución de sus fines y le permitan disfrutar de una vivienda digna.

Establécese el patrimonio familiar inalienable e inembargable, cuya cuantía y condiciones serán reguladas por la ley.

El Estado velará por la seguridad física, mental y moral de los menores y por su derecho a la educación y a la vida del hogar. Los menores están sometidos a una legislación especial, protectora y no punitiva.

CAP. IV.- El Estado garantiza el derecho a una educación que capacite a la persona para vivir dignamente, bastarse a sí misma y ser útil a la comunidad. El derecho a la educación incluye el de disponer de iguales oportunidades para desarrollar las dotes naturales en una profesión, arte u oficio, y en el grado o nivel en que se encuentre la mejor garantía de bienestar para sí misma, para los que de ella dependen para servicio de los demás.

El Estado suministrará y regulará la educación. Es deber y derecho de los padres educar a los hijos, y podrán escoger en consecuencia la índole de educación que habrá de dárselos.

El Estado garantiza la libertad de educación dentro de la moral y de las instituciones democráticas y republicanas.

La educación oficial es laica, o sea que el Estado, como tal, no enseña ni impugna religión alguna.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad e inculcará respeto a los derechos y libertades fundamentales; favorecerá la comprensión y tolerancia entre los grupos sociales y religiosos; y el mantenimiento de la paz.

En todos los niveles de la educación se atenderá primordialmente a la formación moral y cívica de los alumnos.

La educación elemental y la básica, son obligatorias; cuando se impartan en establecimientos oficiales, serán además gratuitas.

En la educación se prestará especial atención al campesino. Se propenderá a que los maestros y funcionarios que tratan con él, conozcan el idioma quichua y otras lenguas vernáculas.

Correlativamente a estas disposiciones constitucionales, el Libro Primero, del Código Civil, regula plenamente los derechos y obligaciones entre los padres y los hijos y establece Instituciones como la de la Adopción, en virtud de la cual "una persona, llamada adoptante, adquiere los derechos y contrae las obligaciones de padre o de madre, respecto de un menor que no es su hijo y que llama adoptado". "En el libro II, la del Patrimonio Familiar, mediante la cual el marido o la mujer, mayores de edad, tienen derecho a constituir con bienes raíces de su exclusiva propiedad, un patrimonio para sí y en beneficio de su familia legítima, quedando aquellos bienes excluidos del régimen de la sociedad conyugal y de toda acción de los acreedores".

El Ecuador, al iniciar su Legislación de Menores, se inspira en el criterio esencial de comprender y conocer todas aquellas cuestiones que afectan su personalidad física y moral.

Nuestra legislación ha dado pasos trascendentales desde su primer Código de 1838. En efecto, en aquel Código de Menores se logra sustraer de la Legislación común un buen número de disposiciones que se encontraban en el Código Civil.

Desde ese año, son los Tribunales de Menores los que conocen algunos problemas del niño. Luego, se crean diversos Organismos de protección infantil, como el Consejo Nacional de Menores, la Dirección General de Hogares de Protección, el Policlínico Infantil y el Servicio Social.

Con el funcionamiento de todos estos Organismos se inicia el funcionamiento de Casas Cunas, Escuelas Maternales, Escuelas de Reeducción, de Observación, Colonias de Recuperación, etc.

Esta legislación fue objeto de posteriores modificaciones hasta cuando se realiza la Codificación de 1959 y, más aún, cuando por Decreto Supremo N° 83 del 19 de enero de 1965, el Estado entra a proteger a todo individuo, desde su nacimiento hasta la edad de 21 años y a la mujer grávida, cualquiera que sea su edad, en atención al que está por nacer, teniendo ésta derecho a la asistencia económica y médica, regulada por los Tribunales de Menores.

El mencionado Decreto, concreta la filosofía de la actual legislación de menores el determinar que el planteamiento de los problemas relativos a menores, se los tomará no como litigios sino como problemas humanos, en los que el interés moral y biológico de los menores debe primar sobre toda consideración.

Con estos antecedentes, entramos a considerar cuatro características principales del nuevo Derecho de Menores Ecuatoriano y que deben ser tomados en cuenta por el Servicio Judicial o Tribunal de Menores:

1.- DERECHO TUTELAR NO REPRESIVO.- Siendo su primera finalidad la de educar, no castigar. De acuerdo con este criterio, el Tribunal de Menores se convierte en un Organismo paternal, benévolo, que interroga discretamente al niño, no le importa el hecho, le interesa únicamente el menor que lo ha cometido; a él hay que estudiarlo, tratando de descubrir los factores que le condujeron a la comisión del hecho y, luego de descubiertas las causas, tratar al menor mediante una orientación profesional y de readaptación a la vida de la sociedad.

2.- DERECHO DE MENORES PREVENTIVO.- El menor abandonado, expuesto a la delincuencia, puede ser colocado en una Institución especial, a fin de evitarle que cometa un delito; no debe esperarse entonces que llegue a ser un delincuente para que sea sometido a tratamiento, sino que deben tomarse las medidas necesarias para evitar los principales peligros de abandono.

3.- EL DERECHO DE MENORES ES AUTONOMO.- Esta autonomía o independencia ya no es discutida. Los procedimientos que emplea, el espíritu que lo anima, hacen que actualmente el Derecho de Menores vaya al cumplimiento de su propio fin, que no es otro que el de tutela a la niñez abandonada y delincuente y al carácter social de sus disposiciones.

4.- EL DERECHO DE MENORES ES EXCLUSIVAMENTE PARA MENORES.- Pues, sus conclusiones son la única norma de regular socialmente a la persona, los intereses y las relaciones del menor.

Terminemos esta exposición anhelando que a través del Derecho de Menores, en general, formulada en 1948 por iniciativa del Club de Mujeres Profesionales de la

Habana, en la que se manifiesta que el menor tiene derecho a la protección plena y efectiva del Estado, con independencia de su condición económica, social y familiar. A una protección efectiva de la madre durante el período de embarazo, el alumbramiento, la lactancia y la primera infancia del hijo. A una alimentación adecuada; a un hogar honrado, legitimamente constituido, en el que reine el ejemplo, la paz, el bienestar y el cariño, a los cuidados de una higiene física y mental, que le capacite más tarde para cumplir sus deberes de ciudadano; a una educación libre de prejuicios y discriminaciones, inspirada en los principios de moral y democracia; a recibir una educación elemental, vocacional y superior. A una vida libre de abusos, de maltratos y de privaciones. Finalmente, a una reeducación^y readaptación en caso de que tenga la desgracia de caer en el error de infringir alguna norma de defensa social.

CAP. IV.- LA DESORGANIZACION FAMILIAR.- CRISIS DE LA AUTORIDAD PATERNAL.

La asistencia, la alimentación y la defensa de la salud física del menor y su seguridad material y moral, deben realizarse eficazmente, en un ambiente familiar propicio; es decir en un hogar ORGANIZADO.

Ambiente familiar donde el niño no encuentra los factores indispensables para desarrollarse plenamente, es hogar desarreglado, inmoral que, al contrario, es factor de mala conducta social posterior del menor.

La desorganización familiar, de acuerdo con el estudio hecho por sociólogos y juristas, se presenta bajo diversos aspectos. Así, Ernesto Néelson ha dividido los hogares en incompletos, indigentes e incompetentes. Von Hentig distingue la familia gigante, la familia enana, la familia deshecha y la familia rota.

FORMAS.- José Rafael Mendoza, clasifica esta desorganización en la siguiente forma:

a) Hogares irregularmente constituidos y hogares regularmente formados. Entre los primeros incluye el hogar a base de concubinato y el que resulta del binomio

madre-hijo, fecundada aquella accidentalmente. Entre los segundos es necesario colocar los hogares constituidos por el matrimonio o como derivación de él.

b) Una segunda clasificación, resultante de la composición del hogar, en estables o permanentes y fugaces o efímeros. En los primeros deben citarse las familias perdurables, correspondientes a los matrimonios católicos, que tiene como base la indisolubilidad y las uniones no matrimoniales en que el cariño de los amancebados mantiene la consistencia del vínculo irregular, lo que con frecuencia sucede en el Ecuador, nuestro país.

Las familias inestables o efímeras, son el resultante de las uniones matrimoniales de conveniencia, por negocio y las uniones ilícitas cuando la casa se llena de obligaciones y ocurre la deserción.

c) En razón del Desarrollo, se clasifican en familias ajustadas y desajustadas. En las primeras, el cariño, la normalidad y la tolerancia, mantienen la cohesión familiar. En las segundas, sea por la incompatibilidad de caracteres o por el mal carácter de uno de los padres, o por la presencia de familiares afines o consanguíneos, que son fuente de discordia.

d) En atención a su estructura, se distinguen las familias completas, incompletas, deshechas y reconstruidas. Según esto, el menor es un huérfano parcial o absoluto, o un agregado a otro hogar y finalmente, un disgregado, por múltiples causas.

e) Por su moralidad, hay hogares honestos, deshonestos, viciosos y maleantes. En los segundos intervienen la prostitución y las perversiones sexuales; en el vicioso, el licor, el juego, los tóxicos y otros vicios; en el maleante, la delincuencia.

f) En razón de la situación económica, la familia se clasifica en rica, acomodada, pobre y miserable, condiciones todas que pueden influir en la adaptación social del niño y del joven.

g) Por su prole, pueden señalarse las familias sin hijos, con hijo único, hogar proporcionado en los hijos y hogar numeroso, formas todas estas que así mismo tienen su influencia sobre el comportamiento futuro del niño en la sociedad.

h) Finalmente, en razón del carácter y educación de los padres, se distinguen las familias en alegres, acogedoras, frías y aquellas en que uno de los padres o los dos son rígidos o débiles.

CONSECUENCIAS.- Veamos como la desorganización familiar repercute en el niño.

El hogar irregular, formado a base de concubinato, de amor libre o de unión fortuita, se estima inadecuado para la formación de la personalidad del menor, no tal vez en orden al ejemplo moral que puede brindar, sino por el espectáculo de la relajación de los vínculos familiares que frecuentemente ofrece, y no solo en cuanto afecta a la disciplina sino en lo que significa acción tutelar incompleta, porque se juzga también que este hogar irregular lo es incompleto. Dentro de este ambiente, el niño tiene que vivir unicamente con su madre, el padre está generalmente ausente.

En el Ecuador, el hogar irregular es el frecuente, especialmente en la región de la costa y como consecuencia de la unión concubinaria, veamos a continuación un cuadro estadístico de hijos ilegítimos resultantes:

1 9 6 5

Provincias	total	Hombres	Mujeres
Azuay	1145	586	559
Bolívar	1098	582	516
Cañar	638	321	317
Carchi	949	449	500
Cotopaxi	1182	585	597
Chimborazo	997	503	494
El Oro	2331	1172	1159
Esmeraldas	4144	2160	1984
Guayas	23614	11962	11652
Imbabura	1155	575	580
Loja	1773	910	863
Los Ríos	10873	5547	5326
Manabí	15147	7576	7571
Morona Santiago	187	96	91
Napo	117	50	57
Pastaza	132	63	64
Pichincha	5496	2835	2651
Tungurahua	1144	578	566
Zamora Chinchipe	91	50	41
Archipiélago Colón	32	17	15

Elevado número de uniones concubinarias se debe especialmente a razones de índole económica, por analfabetismo y por el problema de las distancias que confrontan las regiones rurales. Desde luego, en esta clase de uniones, se observa una particularidad digna de anotarse: en el campo, el hombre y la mujer que han formado esta familia irregular gozan de igual consideración que los que han conformado familia bajo el matrimonio legal, la pareja mantiene las mismas obligaciones y derechos entre sí y con respecto a sus hijos, como si mediara matrimonio y la concubina guarda fidelidad a su concubino y respeto a su familia.

El hogar irregular es también el resultado de la unión ocasional o accidental; es decir del contacto sexual furtivo. En el Ecuador el número de hijos resultante de estas uniones y que aparecen como hijos de padres desconocidos es considerable y se manifiesta al recurrirse a los Tribunales de Menores para reclamar alimentos. Son generalmente las domésticas jóvenes, seducidas por el dueño de la tienda de abarrotes más próxima, por el vigilante, por el patrón más joven de la casa en que sirve y que acaban por encontrarse embarazadas, expulsadas del servicio y luego de que

han dado a luz tienen que encargar a su hijo a la amiga, vecina, etc, para procurar se nuevamente trabajo con mucha dificultad pero con el seguro abandono del niño durante las horas laborables.

Veamos unas cifras de los hijos nacidos como consecuencia de las uniones ocasionales, en la provincia de Pichincha, durante el año de 1966:

Reclamos alimenticios resueltos por el Tribunal.....	845
Resueltos por voluntad de las partes.....	154
Reconocimientos.....	8
Adopciones.....	28

El hogar fugaz o efímero, constituido por cálculo o conveniencia, como negocio vulgar o mentira convencional, en el que no cuenta el amor para nada, lo que es grave, toda vez que el amor, de acuerdo con Max Nordau, es "el regulador de la vida de la especie". Esta familia fugaz se extingue generalmente por la deserción de uno de los cónyuges y trae como consecuencia el descontrol de la familia, influyendo sobre manera en la conducta y extravío de los hijos.

El hogar desajustado resulta después de que se han unido los esposos o amantes, desconociéndose sus respectivos caracteres y costumbres. De estos surge esa causal de divorcio denominada "incompatibilidad de caracteres" que es la más frecuente en los casos de disolución del vínculo conyugal en nuestro país. El mal carácter de uno de los cónyuges se exterioriza en riñas, insultos, servicia, que demoralizan al menor y lo acomplejan para toda la vida e influyen en su conducta posterior.

Como causas de estas riñas frecuentes se anotan generalmente el trabajo agotador de uno o de los dos cónyuges, que realizan durante el día, vuelven al hogar nerviosos, impacientes y los motivos, aunque sean fútiles, aparecen de inmediato. La falta de sosten material, la deficiencia mental, la intervención de los parientes, los celos, etc.

Anotemos a continuación un cuadro estadístico de los divorcios en el Ecuador, correspondientes al año de 1965.

1 9 6 5

<u>Provincia</u>	<u>Número</u>
Azuay	5
Bolívar	-
Cañar	-
Carchi	1
Cotopaxi	6
Chimborazo	9
El Oro	5
Esmeraldas	2
Guayas	43
Imbabura	5
Loja	2
Los Ríos	6
Manabí	20
Morona Santiago	-
Napo	-
Pastaza	-
Pichincha	31
Tungurahua	-
Zamora Chinchipe	-

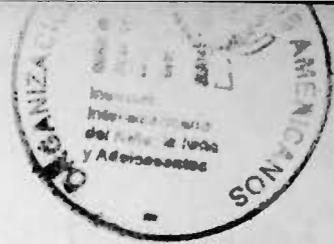
El hogar incompleto, se produce con la desaparición del padre o de la madre. La desaparición del padre causa generalmente el desequilibrio de la familia, ya que él es su proveedor, aunque con excepciones, la mujer moderna con su trabajo a satisfacer las necesidades hogareñas.

Más grave es el caso de la familia en la que ha desaparecido la madre; pues esto trae como consecuencia que el hogar se trastorna o desbarate; pues, los hijos quedan sin vigilancia y en el abandono.

Se señalan como causas para la desaparición de uno de los padres, la muerte natural o violenta, el suicidio, la prisión, la enfermedad.

El hogar desecho, es más grave que el caso del hogar incompleto, producido generalmente por la nulidad del matrimonio, por la separación de cuerpos o por la deserción o abandono de uno de los padres.

El hogar reconstruido, viene a constituir otra forma de familia inadecuada y ocurre generalmente por uno de los dos casos: La mujer viuda, divorciada o abandonada, casada o soltera, se une a otro hombre o a sucesivos hombres. Entonces surge



la presencia del padrastro y esto constituye la tragedia hogareña de los hijos de la anterior unión. El hombre viudo, divorciado o abandonado, casado o soltero, se une a otra mujer, y aparece la madrastra.

En el primer caso, el padrastro se torna violento con los hijos de la anterior unión de la mujer, los maltrata, los obliga a trabajar; si nacen nuevos hijos de la segunda mujer, los prefiere a estos y desprecia a los ajenos; estas preferencias producen los odios y las rivalidades. Llegan a producirse los suicidios de los adolescentes relegados y la muerte del padrastro en manos del entenado.

En el segundo caso, la madrastra odia a los hijastros, los empuja al vicio, entra en convenios con los tratantes de blancas, sirve de celestina a la hijastra o terminan por volverse amantes de sus propios hijastros. Como consecuencia, surgen las riñas y los homicidios entre los miembros de la misma familia.

El hogar deshonesto es aquel en que la prostitución, la incitación a la corrupción y a las perversiones sexuales, convierte a la familia y a la casa en ambiente inadecuado para el desarrollo del menor por la inmoralidad.

El hogar vicioso constituye también en el ambiente ineficaz para la educación de un menor. Los vicios más frecuentes son el abuso del licor, el uso de tóxicos y estupefacientes y el juego.

Se ha señalado al alcoholismo de los padres como el factor más importante de una desorganización familiar y el factor perturbador por excelencia, de la socialidad en el menor criado dentro del hogar vicioso, aparte de las consecuencias degenerativas en la prole: histeria, epilepsia, imbecilidad, descenso de la inteligencia, tendencia a la perversidad, etc.

Los tóxicos son causa de desorganización familiar; pues, en sus diversos aspectos y clases, son situaciones crónicas que producen la destrucción de los hogares.

El juego, interviene como causa de mal ambiente. El padre jugador expone su propio dinero y el ajeno, lleva a la familia a la miseria y con su ejemplo conduce al hijo a convertirse en un taur.

Hogar maleante. Si el padre o la madre cometen un hecho punible, la detención, el proceso y la sanción destruyen y desorganizan el hogar. El hecho punible cometido tiene una influencia perniciosa sobre el comportamiento futuro del menor. En efecto, si el hijo se da cuenta que el padre trae el alimento para la casa, como producto de sus robos, cree que el robo es lícito y se dispone a cometerlo.

La actividad del contrabando, frecuente en nuestro medio; especialmente en las provincias fronterizas y por la falta de actividades lícitas, ha repercutido tremendamente en los menores; pues, éstos, acompañan a sus padres y son sus agentes directos. Esta actividad del contrabando muchas veces la transmiten de generación a generación.

El hogar pobre, ha sido estimado como el más inadecuado para el desarrollo de los hijos. Su crianza exige alimentación suficiente, cuidado esmerado, educación esmerada e instrucción hasta cuando el joven se baste a si mismo. Más grave aún es el caso del hogar miserable, en el que impera la necesidad, la estrechez; el hogar se vuelve menesteroso, indigente, se vive a la intemperie, faltan los alimentos y vestidos.

En síntesis y dentro de este capítulo relativo a la desorganización familiar, luego de expuestas sus formas más notables, podemos indicar que el hogar formado a base de matrimonio reúne mejores condiciones de estabilidad y de moralidad, pero el hogar concubinario puede estar a la altura del primero si auna aquellas condiciones. Lo que sucede es que rara vez los hogares irregularmente constituidos mantienen su estabilidad inicial; más, si ella concurre con su ajuste interno, la presencia de ambos padres, la atención constante de éstos y una ordenada administración del producto del trabajo del padre, que proporcione comodidad, aunque no lujo, ambos hogares, el legítimo y el concubinario, serán factores indispensables para el buen ambiente familiar.

CAP. VI.- EL TRABAJO DE LA MUJER FUERA DEL HOGAR

Antecedentes históricos.- El trabajo de la mujer ha ido unido al del hombre hasta fechas muy recientes, conservando sus mismas características, afrontando sus mismos problemas y uniendo a las fatigas de la fisiología femenina de un trato desigual e injusto, que la situaba en condiciones de inferioridad respecto a éste.

En la antigüedad, la mujer trabajadora, en su condición de esclava, trabajaba al lado del hombre en toda clase de labores; trabajaba tanto en el campo como en el hogar; soportaba con el hombre el régimen de las minas, de la siembra y de la construcción.

Estas condiciones de vida se agravaban con la maternidad y la crianza de los hijos, a las que naturalmente se veía sujeta. La mujer alumbraba en el lugar de trabajo, a veces descansaba, alternándola con la lactancia y el cuidado de la familia. Consiguientemente, era dos veces más desdichada que el hombre.

Posteriormente, el capitalismo asistió al nacimiento de un mundo creado por el maquinismo, donde los hombres dejaron de ser considerados como seres humanos para asemejarse mucho más a las máquinas que ya no dominaban.

Pero si el trabajo era duro para los hombres, el de las mujeres sufría muchas más vejaciones, la mujer mientras perduraba el régimen gremial de la edad media, jamás podía ser considerada maestra de un oficio. Su sexo, la excluía del trabajo por cuenta ajena. Si el hombre permanecía sujeto a las humillaciones de su situación de trabajador asalariado, la mujer recibía doble humillación: la primera, de rechazo de la condición de su marido, de su escala social; la segunda, por su condición de mujer. Podía ayudar a su marido en su taller y ser para él un auxiliar valioso, pero jamás obtenía salario alguno por ello, ni la consideración de experta en la materia. Su puesto estaba en la sombra del hogar y su premio era únicamente el reconocimiento a sus virtudes.

En estas condiciones, el ideal de la mujer era la sumisión, la obediencia, al padre, al marido, al hermano e inclusive a los hijos.

El campo exigía el esfuerzo de todas las familias y en él la mujer trabajaba igual que cualquier labrador; este trabajo lo alternaba al mismo tiempo con el de

la casa, los hijos; el cuidado de los animales, requiriendo para ello una fortaleza inmensa de cuerpo y espíritu. La guerra obligaría a las damas de alta posición social; en las ciudades y en las fortalezas, a montar a caballo, a bastarse a sí mismas, mientras los hombres luchaban lejos del hogar y de la patria. Pero la sumisión y el silencio seguían siendo el patrimonio indispensable de todas las mujeres.

En el continente americano, entre los indígenas y especialmente entre los incas, a la mujer le incumbían los más modestos menesteres, como transportar la carga, cortar leña, tejer y confeccionar los rudimentarios calzados, la cerámica rudimentaria, la fabricación de las bebidas fermentadas, plantar el arroz, recoger los frutos y raíces.

Con la Revolución francesa, la libertad individual convierte a todos los hombres en iguales ante la ley; igualdad entre el pobre y el rico, entre el dueño de fábrica y el asalariado, entre el propietario de la tierra y el labrador, entre el poderoso y el desposeído. Se inicia la historia del trabajo industrial del S.XIX.

Se dividieron los hombres en poseedores y en desposeídos, en capitalistas y proletarios. La igualdad no existe, es puramente teórica, negativa, ya que consiste en la facultad ilimitada de vender su persona al precio que el empresario quisiera pagar, precio que es el mínimo y que apenas alcanza para^q el trabajador subsista. Los pequeños talleres artesanos desaparecen absorbidos por el empresario industrial; los obreros se concentran en grandes masas en las fábricas que se hacen su segundo hogar, a tal punto que en la mayoría de ellas, los obreros comen y duermen en común.

En este momento se inicia una nueva lucha, la eterna guerra de un sexo contra otro; pues, los industriales emplean a las mujeres, mediante la retribución de salarios más bajos que el asignado a los hombres. La competencia es desleal, las mujeres trabajan con igual rendimiento que los hombres pero perciben menos salario. Es la primera vez que las mujeres consiguen un salario, pero es un salario del hambre. Las madres alumbraban en las fábricas, cuando el parto no podía ser prevenido a tiempo, y eran atendidas por cualquier vecina o compañera. Los niños, abandonados a la suciedad, a los cuidados de otra persona generalmente anciana que accediera a tenerlos durante las largas horas de permanencia de la madre en la fábrica; los niños morían como insectos y los que lograban sobrevivir, tenían que ocultar su miseria juntamente con la madre en el mismo taller, desde la edad de cinco años, realizando trabajos apropiados a su edad.

La mujer, que por obra del industrialismo se ha convertido en un ser capaz de obrecer su rendimiento a la producción, no tiene ninguna protección ni seguridad en cuanto a su debilidad física ni a su deber de la maternidad pero en cambio se le hace responsable de todos sus actos.

Los niños sufren con sus madres la misma opresión del maquinismo; se los empleaba en trabajos sencillos, en las fábricas y talleres, en las forjas y especialmente como deshollinadores, adoptando por esto el nombre de "trepadores" y siendo, por primera vez, motivo de protesta de juristas y literatos.

En cambio, las mujeres y las niñas, se ocupaban en tareas propias de su condición. Permanecían en los talleres catorce o dieciseis horas diarias; cosían interrumpidamente en las casas de modas, manejaban pequeñas máquinas, remachaban remates, manipulaban el vidrio, la cerámica, el cáñamo. O trabajaban en su mismo domicilio, agotándose en el esfuerzo de realizar más trabajo para cobrar unos céntimos más. Las condiciones higiénicas eran deplorables, la ventilación, el alumbrado deficientes provocaban la tisis y las enfermedades profesionales.

Esta situación se transformó paulatinamente. De catorce horas se rebajó la jornada laboral a doce; en Inglaterra, en el año de 1850 se excluyen a los muchachos del trabajo de las minas.

Surgieron las protestas contra toda esta situación de la mujer; se promueven las revueltas y las huelgas, se presiona a los gobiernos. Lentamente se elaboran los primeros proyectos de leyes que debían proteger en primer lugar a la mujer y al niño y más tarde a los trabajadores en general. En Inglaterra, en 1802 se dicta la "Ley de las Diez Horas" que limitó el trabajo de las mujeres y los niños. En los Estados Unidos los patronos se obligan a facilitar el aprendizaje de escritura, lectura y aritmética a sus artesanos y aprendices. En Alemania comienza el Derecho del Trabajo con el descanso dominical en el año de 1839. Cuarenta años más tarde, Alemania establece el descanso de tres semanas después del parto. En 1891 se prohíbe el trabajo nocturno para las mujeres y señala algunas empresas peligrosas y insalubres donde tampoco podían utilizarse sus servicios. En España, la Ley de 1892 dispuso la duración de la jornada del trabajo de mujeres en la industria, en diez horas interrumpidas por descanso de hora y media por lo menos, lo que constituyó una verdadera revolución, para la época, sobre todo si se toma en cuenta que la jornada para los hombres era de catorce a dieciseis horas.

La Organización Internacional del Trabajo, desde su Conferencia de inauguración en Washington en 1919 hasta la Conferencia de Ginebra de 1929, realizó una obra de verdadero valor e importancia, que se traduce en seis proyectos relativos a jornada de ocho horas, pero, mujeres en cinta, trabajo nocturno de las mujeres, edad mínima de admisión de menores y trabajo nocturno de menores. De acuerdo con esto, se determina que la mujer podría solicitar un descanso al llegar al octavo mes de embarazo y le faculta para dividir en cuatro períodos iguales la hora dedicada a la lactancia y ampliar esa hora con el correspondiente descuento del jornal.

La misma Organización Internacional del Trabajo, en Montevideo propugnó, para el año de 1933, el reconocimiento de igual remuneración, cualquiera sea el sexo y la defensa del trabajo de la mujer tomando en cuenta sus condiciones especiales.

Las razones para un régimen especial al trabajo de la mujer, han venido definiéndose continuamente, a través de la historia, por escritores, sociólogos, políticos, médicos, etc.; esta legislación protectora de las mujeres persigue una triple finalidad: "La consideración de que la mujer, en cuanto a su salud, está ligada al porvenir de la población en forma más íntima de lo que ocurre con el hombre, pues la mujer sana y robusta es la mejor garantía para el vigor y futuro de la raza; de ahí que sea preciso adoptar todas aquellas reglas que tiendan a asegurar su salud y que las protejan contra un trabajo excesivo y contra las posibles intoxicaciones en labores peligrosas e insalubres. Por otra parte, la maternidad exige una protección especial, tanto en el período anterior como en el posterior al parto, pues en estas épocas se encuentra la mujer impedida para trabajar. Finalmente, y atendiendo a la extraordinaria importancia que tiene en el hogar la obra educacional de la mujer, es necesario evitar el peligro de la pérdida de los principios morales"

Estado actual del trabajo de la mujer.— En comparación con el trabajo femenino desde la más remota antigüedad hasta principios del S. XX, podemos examinar las circunstancias que rodean a la mujer que trabaja en los tiempos actuales.

Rafael Caldera manifiesta que el trabajo de la mujer es uno de los fenómenos más complejos del mundo moderno. La adecuada apreciación del fenómeno y la orientación de las medidas sociales que deben aplicarse, es una de las cuestiones que más preocupan a los sociólogos, juristas y estadistas. La causa principal de que las

mujeres trabajen es la económica. Pero aparte esa circunstancia dominante, hay otras que podríamos calificarlas como con causas: el adelanto técnico, que ha permitido a la mujer desempeñar labores antes reservadas al hombre; el desarrollo económico, que ha hecho necesario más brazos, circunstancia agravada en los países industriales en épocas de guerra; que al llevarse a los hombres al frente ha empujado a millones de obreras a las fábricas; el movimiento jurídico hacia la igualdad de la mujer, con su correlativa aspiración a la independencia económica; la extensión de los sistemas pedagógicos, que han hecho accesibles al otro sexo ocupaciones para las cuales solamente se preparaba el varón;

El empuje arrollador del trabajofemenino en el mundo se demuestra en las siguientes cifras: En Rusia y Estados Unidos, un 31 por ciento del total de trabajadores. India, el 11,4 por ciento. En Venezuela, 225.000 mujeres en un total de 921.000 trabajadores, es decir un 23,38 por ciento. Estas cifras tienden a ascender y no a rebajarse. Alemania (República Federal) 8'000.000 de mujeres es decir, de tres trabajadores, una es mujer. La Unión Soviética 45 por ciento. Suiza 29 por ciento.

Sin embargo la mujer tropieza con un sinnúmero de dificultades en el momento en que abandona el hogar y ejerce una profesión. Estas dificultades están creadas por el hombre, en cierta manera inconscientemente y en otras premeditadamente, con el fin de impedir ejercer esa actividad en la que les hace competencia. Pero, en el fondo del problema, la mayor dificultad estriba en el mismo trabajo: jornadas de demasiado largas para determinadas labores; trabajos pesados, insalubres y, la sobrecarga que ha de soportar toda ama de casa que, además de sostener el ritmo normal de su hogar, el cuidado del marido, de los hijos, haya de prestar servicios durante una jornada laboral completa en la fábrica, taller u oficina.

Varios tratadistas, entre ellos Bou Vidal, apuntan remedios en vista de aquellos inconvenientes y entre los cuales citamos los siguientes: Aumentar el salario del padre mediante subsidios familiares y seguros sociales que tienden a remediar una de las causas que llevan a la mujer a trabajar, como es la insuficiencia de los ingresos familiares. Procurar viviendas sanas y agradables a la familia obrera. Introducir el tiempo en media jornada. Propagar los talleres familiares, estimular el trabajo a domicilio. Reforma y mejora de la vida de la clase obrera. Elevar su cultura.

Frente a los inconvenientes anotados, la realidad nos demuestra que el trabajo femenino se impone; pues, en el mundo actual existen profesiones cuyas únicas realizadoras son las mujeres. Consiguientemente, es digno de estudio el efecto que se produciría al abandonar la mujer el trabajo para reintegrarse al hogar. Esto se ha intentado ya en algunos Estados y se han producido verdaderas crisis industriales.

Expuesta así la situación de la mujer que trabaja fuera del hogar, podríamos llegar a las siguientes conclusiones:

El trabajo es un deber social ineludible para toda persona.

El trabajo es un derecho fundamental de toda persona.

Como deber social, toda persona, en perfecto estado de salud ha de trabajar, desarrollando las capacidades físicas y mentales que le permitan, sin distinción de sexo ni de estado.

El trabajo de la mujer plantea dos problemas básicos: la casa y los niños quedan abandonados.

Frente a estos problemas, se manifiesta que los niños han de aprender, ante todo, educación y sociabilidad, lo que se consigue tratándose con otros niños desde la más tierna infancia, y al mismo tiempo permitiéndole un descanso a su madre. Para esto, se argumenta que deben crearse verdaderos jardines de infantes, donde puedan recogerse los niños desde todas las edades, desde las ocho de la mañana hasta las seis o las siete de la tarde. Donde aprendan a jugar, a ser amables, sociables, a no tener miedo a los extraños, a lavarse y a enseñar a lavarse a sus padres. Donde la educación es obligatoria.

Ante el deber social de trabajar, surge el derecho del trabajo para toda persona. En cuanto a la mujer, si ésta ha de trabajar para la nación y para la familia, es preciso que lo haga sin trabas inútiles, injustas y perniciosas, considerando que el progreso de las naciones es creación de hombres y mujeres, en ambiente de comprensión y ayuda.

En el Ecuador.— Contemplando este aspecto en el Estado Ecuatoriano, muestra

vigente Constitución Política, en el Título IV de los Derechos, Deberes y Garantías, empieza por establecer la igualdad para todos los ecuatorianos:

"No se hará discriminación alguna, basada en motivos tales como raza, SEXO, filiación, idioma, religión, opinión política, posición económica o social. No se concederá prerrogativa alguna ni se impondrán obligaciones que hagan a unas personas de mejor o peor condición que otra. No hay dignidades ni empleos hereditarios, privilegios ni fueros personales. La honradez, la capacidad y otros méritos serán los únicos fundamentos de valoración personal".

En concordancia con este precepto y concretamente con relación al trabajo, la misma Carta Fundamental del Estado Ecuatoriano, en su Capítulo VII dice: "El Estado garantiza a los habitantes del Ecuador el derecho al trabajo y a una remuneración que les permita vivir dignamente. Prevendrá la desocupación, a fin de asegurar tal derecho".

"El trabajo, que tiene función social, dentro de la libertad de escogerlo, es obligatorio para todos los miembros de la comunidad, consultadas las condiciones de edad, SEXO y salud".

"A trabajo igual corresponderá remuneración igual, sin distinción de raza, - SEXO, edad, nacionalidad o religión; para los efectos del pago, se tendrá en cuenta la especialización y la práctica en el trabajo".

"La madre trabajadora, será objeto de particular solicitud. La mujer en gravidez no será obligada a trabajar en el lapso anterior y posteriores al parto, que fije la ley, durante el cual tendrá derecho a una remuneración completa. La madre gozará además, en la jornada de trabajo, del tiempo necesario para lactar a su hijo".

Veamos algunos cuadros estadísticos relativos a la actividad de la mujer en el Ecuador; a base de los datos que consigna la Junta Nacional de Planificación y Coordinación:

TASA TOTAL DE ACTIVIDAD POR SEXO

1950 y 1962

<u>SEXO</u>	<u>1950</u>	<u>1962</u>
Hombres	55.6	51.4
Mujeres	21.7	10.3

La tasa de actividad femenina del Ecuador en 1950, es significativamente más elevada que las observadas en esta misma fecha, en la mayoría de los países de América Latina. Así, en el Ecuador trabajaban en 1950 un 21.5 % de la población femenina, frente por ejemplo a 12.4 % de Colombia, a 12.6% del Perú, a 10.4% de Costa Rica, a 16.6% de Argentina.

TASAS DE ACTIVIDAD POR REGIONES, PROVINCIAS Y SEXO - 1950 y 1962

<u>PROVINCIAS Y REGIONES</u>	<u>1950</u>			<u>1962</u>		
	<u>Total</u>	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Total</u>	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>
<u>TOTAL</u>	<u>38.6</u>	<u>55.6</u>	<u>21.7</u>	<u>30.8</u>	<u>51.4</u>	<u>10.3</u>
<u>SIERRA</u>	<u>40.8</u>	56.0	<u>26.3</u>	<u>33.1</u>	<u>53.7</u>	<u>13.3</u>
Azuay	48.1	54.2	42.5	34.4	54.1	17.2
Bolívar	36.7	54.5	19.1	32.6	57.6	7.2
Cañar	52.0	57.7	46.5	37.0	55.5	19.9
Carchi	37.6	54.1	21.6	32.7	53.6	12.5
Cotopaxi	38.7	57.0	21.1	33.6	56.3	11.5
Chimborazo	41.4	58.2	25.2	33.4	58.0	8.9
Imbabura	42.6	58.7	27.4	35.9	58.5	14.4
Loja	37.5	52.9	21.9	31.2	52.3	10.1
Pichincha	37.8	55.1	21.6	31.9	48.7	15.9
<u>COSTA</u>	<u>35.4</u>	<u>54.9</u>	<u>15.1</u>	<u>28.4</u>	<u>48.9</u>	<u>7.1</u>
El Oro	35.8	56.6	12.0	31.8	54.3	5.9
Esmeraldas	35.5	53.9	15.9	28.4	48.1	7.5
Guayas	35.9	56.1	14.9	28.7	48.1	9.0
Los Rios	34.1	55.9	10.1	29.4	51.9	4.3
Manabí	35.1	52.5	17.6	26.6	47.8	5.2
<u>ORIENTE</u>	<u>41.8</u>	<u>61.3</u>	<u>19.5</u>	<u>32.5</u>	<u>55.4</u>	<u>5.8</u>
<u>ARCHIPIELAGO DE COLON</u>	<u>33.3</u>	<u>51.8</u>	<u>8.7</u>	<u>33.6</u>	<u>55.6</u>	<u>6.5</u>

Es importante señalar, que mientras la tasa de actividad de la población masculina no presenta variaciones significativas en los diferentes sectores del país, en la población femenina los índices calculados para las provincias de la Sierra, tanto en 1950 como en 1962, son aproximadamente el doble a los registrados en las otras regiones del país.

El mayor grado de participación en el trabajo de la mujer en la Sierra, respecto a la Costa, puede deberse, entre otros, a los siguientes hechos:

1.- A la diferente actividad económica que se dedica la población femenina en las dos regiones principales del país, así tenemos que mientras en la sierra la principal ocupación es la artesanía, que generalmente se desarrolla dentro del hogar, lo cual permite a la mujer compartir el trabajo con los quehaceres domésticos; en la costa constituye los "servicios", actividad que tiene que ser realizada fuera de la casa.

2.- El diferente desarrollo económico de las dos regiones probablemente determina una menor productividad y salarios más bajos en la Sierra, en relación con la Costa.

3.- Finalmente la participación de la mujer, depende, de factores culturales, sociales, etc. propios de cada región; por ejemplo: la fecundidad, el estado civil, el status social, los cuales difieren notablemente en estos dos sectores del país.

El segundo de los cuadros anteriores pone en evidencia lo indicado, las provincias del Cañar y Azuay, de acuerdo al último censo, presentan las tasas más elevadas de actividad, aproximadamente la quinta parte de la población femenina estaban trabajando en 1962, a diferencia de lo observado en las provincias de la Costa, en que este grupo representaba menos del 10%.

CAP. VI.- POLITICA DE PROTECCION Y FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA

Iniciemos este Capítulo, planteando las BASES SOBRE LAS QUE DEBE DESCANSAR LA FAMILIA:

La familia debe descansar sobre la unión monogámica: Considerando que esta es la forma familiar más perfecta. Ella favorece y dignifica al hombre y la exaltación de los valores humanos.

La familia debe levantarse sobre el amor, la atracción recíproca: Considerando estos sentimientos como los únicos que hacen posible la constitución de una vida conyugal feliz, que frena los instintos y las pasiones y cultiva los más elevados principios morales. De ahí, que no deben constituirse matrimonios a base del interés económico, político o social.

Debe llegarse a la formación del matrimonio a base de la igualdad jurídica de los cónyuges: Con ello desaparece la subordinación de la mujer hacia el marido y prevalece la plena capacidad legal de la mujer.

La protección del Estado no debe abarcar únicamente a la familia que surge del matrimonio legal. La protección, debe también alcanzar a la familia que ha surgido de la generación; hacia aquella que nace de la comunidad de vida, de la comunidad de la sangre; pues, lo esencial es mirar especialmente a la protección de los hijos que surgen de tales uniones.

Igualdad de derechos para los hijos legítimos e ilegítimos. Borrando en este aspecto toda aberración absurda que surge del pasado. Esa igualdad para todos los hijos debe establecerse para el cuidado, para la educación, para los legados, etc. Para esto debe tomarse en consideración únicamente aquel hecho del nacimiento, que es extraño a toda ley.

Con estos planteamientos, pasamos a indicar que es obligación del Estado velar por la familia y colmarla de seguridades económico-legales. Si la familia es una organización valiosa, moralmente digna, porque en ella encuentra el amor su plena satisfacción, es fuente de salud, de bienestar y de alegría, es justo que se le proteja.

Por la importancia de la familia, se han enunciado Declaraciones de alcances internacionales y mundiales, tendientes al reconocimiento, naturaleza y derecho que la familia tiende a ser protegida.

Así, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, reunida en México en 1945, al aprobar la Declaración de Principios Sociales de América,

preceptúa a la "Familia como célula social, se proclama institución fundamental y se recomienda que el Estado dicte las medidas necesarias para asegurar su estabilidad moral, su mejoramiento económico y su bienestar social".

La Asamblea General de las Naciones Unidas, París de 1948, manifiesta que "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado".

En Bogotá, la IX Conferencia Internacional Americana, formuló la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en cuanto a nuestro tema establece: "Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad y a recibir protección para ella".

Para consolidar y robustecer la célula familiar, consideramos que deben tomarse en cuenta aspectos como los siguientes:

La protección del matrimonio. Entendiéndose al matrimonio como Institución básica de la familia.

Amparo a la unión del hecho. En este aspecto, no se trata de amparar directamente al concubinato sino elevarlo a la categoría matrimonial, cuando asume similares condiciones exteriores; esto es, cuando puede hablarse de un estado aparente de matrimonio por su estabilidad y singularidad; esta circunstancia debe tomarse en cuenta sobre todo si la realidad demuestra que en nuestro país existe un enorme porcentaje de hogares que se han formado únicamente a base del vínculo intersexual y del parentesco y no del vínculo jurídico.

La prohibición de la bigamia y de la poligamia. Con la consideración anteriormente indicada, de que la monogamia es la unión más perfecta, que libera al hombre de sus instintos y pasiones.

Medidas represivas para evitar la deserción familiar. Este tema ha sido ya anteriormente tratado en el presente trabajo. Se ha anotado que la familia se disgrega por diversas circunstancias, personales y ambientales, pero generalmente se debe a que el padre o jefe de la familia abandona el hogar, dejando a sus hijos desprovistos y de amparo y protección, a pesar de contar con los medios económicos suficientes; o, porque no obstante vivir el jefe de familia en el seno del hogar y poseer recursos económicos suficientes, no da cumplimiento a sus obligaciones morales

y materiales; o, porque el jefe de familia lleva una vida licenciosa y desordenada, que origina la desorganización familiar y la separación de sus miembros; o, cuando el padre de familia está física o mentalmente incapacitado para hacer frente a los requerimientos morales o materiales o bien carece de recursos económicos.

Ante esta situación y en el afán de proteger la estructura y permanencia de la familia, se impone la necesidad de adoptar medidas represivas para los autores de ese abandono.

La capacidad civil para la mujer casada, en forma amplia y general. Sin que la mujer necesite de licencia o autorización marital para regir sus bienes, ejercer libremente el comercio, la industria, profesión, oficio, arte y disponer del producto de su trabajo.

Igualdad de categorías de filiación. Debe asegurarse a los hijos naturales, en cuanto a las mismas condiciones, para su desarrollo físico, intelectual, social y económico, que a los hijos legítimos; pues, la naturaleza de la filiación no puede ser fundamento de ningún privilegio jurídico y por tanto los padres deben tener para con los hijos habidos fuera del matrimonio, los mismos deberes que respecto de los nacidos en él.

La investigación de la paternidad con fines absolutos. Con referencia a la legislación Ecuatoriana, actualmente la investigación de paternidad hecha por los Tribunales de Menores de la República, no surte efectos en el campo civil y solamente surte efectos de pasar alimentos. En este aspecto, la disposición debe ser general y única, con efectos para prestaciones alimenticias y de filiación, con competencia para los jueces civiles y los Tribunales de Menores, a elección de la parte interesada y de acuerdo especialmente a su condición económica para entablar este litigio.

Adopción. Determinada en las respectivas legislaciones. Patria Potestad. En igual forma (En el Ecuador: Código Civil).

Protección y asistencia a la maternidad. De acuerdo con las legislaciones de cada país (En el Ecuador, actualmente determinada en el Código Civil, en el Código de Menores y su reforma contenida en el Decreto Supremo N° 82 de enero 29 de 1965).

Protección y asistencia a la ancianidad. Aspectos que debe tomarse en cuenta como sistema de previsión social y económica obligatoria, contra las consecuencias de la vejez, partiendo de los deberes y obligaciones de los descendientes, hermanos y parientes, hasta el Régimen de Seguridad Social.

Protección a la viudez. Comprometiéndose el Estado, de acuerdo con el nuevo espíritu de la Legislación Social, a salvaguardar con especial cuidado los intereses económicos de los sectores más débiles de la comunidad y, donde sea necesario, contribuir al sostén de los enfermos, de las viudas, de los huérfanos.

El Patrimonio Familiar. Regulado por las diversas legislaciones. Actualmente, para el Ecuador, determinado en el Código Civil).

Unificación de la Ley de Protección a la familia. Este aspecto tiene relación a nuestro país, el Ecuador, procurando que este aspecto de la Legislación Social, que ampare y asegure la existencia de la familia, al realizarse el estudio y composición de una nueva Ley o Código, que puede denominarse De la Familia, para que se incorporen, en un sólo cuerpo concordante y afin, las normas que nuestro Estado tiene actualmente en vigencia, pero de manera dispersa y a veces hasta contradictoria, principalmente en el Código Civil, Ley de Registro Civil y Cedulación, Código de Menores, Decretos Supremos relativos a Subsidio Familiar, Cesantía, Protección a la Mujer Grávida, cualquiera sea su edad y en atención al que está por nacer.

De llegarse a la formulación de este Código de la Familia, es natural y lógico, que para su plena vigencia, deba pensarse en un Código de Procedimiento o Reglamento, que se ha de caracterizar por ser sencillo, breve, claro, preciso en el trámite, tomándose todos estos problemas en su planteamiento y resolución, no como litigios sino como problemas profundamente humanos.

B I B L I O G R A F I A :

- EL DERECHO DE LA FAMILIA EN LA LEGISLACION COMPARADA.- L. Fernández Clérigo.
TRATADO DEL DERECHO DE LA FAMILIA.- Enrique Díaz de Guijarro.
LA PROTECCION Y EL TRATAMIENTO DE LOS MENORES.- José Rafael Mendoza.
LOS DERECHOS LABORALES DE LA MUJER.- Lidia Falcón O'Neill.
NUEVO DERECHO DE MENORES.- Rafael Sajón.
CRIMINOLOGIA DE LA JUVENTUD.- Wolf Middendorff.
LA INFANCIA IRREGULAR.- Bourrat, Dechaume, Gallavardin, Girard.
EL PROBLEMA DE LOS PADRES.- Benjamín Spock.
MATRIMONIO Y FAMILIA.- Joseph Hoffner.
EL MENOR ANTE EL DERECHO PENAL.- José L. Gallegos.
LA DESERCIÓN FAMILIAR Y SU REPRESIÓN.- Carlos Humberto Paez.- Carlos Andrade Marín
CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR.
PRINCIPIOS DE ETICA SOCIAL.- Carlos Larreátegui.
CODIGO CIVIL ECUATORIANO.
CODIGO DE MENORES DELECUADOR.
CONGRESOS PANAMERICANOS DEL NIÑO. ORDENACION SISTEMATICA DE SUS RECOMENDACIONES.
ANUARIO DE ESTADISTICAS VITALES.- Junta Nacional de Planificación y Coordinación
Económica del Ecuador.
ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO DE LA POBLACION.- Junta Nacional de Planificación y Coor-
dación Económica del Ecuador.



XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

del 15 al 22 de Junio de 1968

QUITO - ECUADOR



Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. Nº 2
14 de Junio de 1.968
Original: Español

SECCIONAL 51

ASPECTOS ECONOMICOS

Subtema:

EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO.

AUTOR;
Lcdo. Armando Arauz
Diputado, San José, Costa Rica

Subtema: "El crecimiento demográfico y el proceso de desarrollo económico"

Capítulo II
Seguridad Social

Por: Lcdo. Armando Arauz, Diputado
San José, Costa Rica

INTRODUCCION.-

En realidad, ha sido para mí una agradable sorpresa haber recibido, casi simultáneamente, cartas del Dr. don Gonzalo Sánchez D. Presidente de la Comisión Organizadora del XIII Congreso Panamericano del Niño, a realizarse en la ciudad de Quito, — Ecuador, y del Dr. Rafael Sajón, Director General del Instituto Interamericano del Niño, viejo amigo con quien tengo de vez en cuando el privilegio de cambiar impresiones sobre la inquietante realidad social de nuestra América Latina. Ambos caballeros me hacen el encargo de preparar el Capítulo II, "Seguridad Social" correspondiente al — Subtema "El crecimiento Demográfico y el proceso de desarrollo económico", como un documento de referencia a utilizar en el Congreso, conforme al artículo 35, inciso a) del Reglamento respectivo.

He meditado mucho antes de ponerme a escribir estas notas, por varias razones. En primer lugar porque el tema es de grandes proyecciones, y seguramente se encuentra por encima de mis capacidades en el ámbito social. En segundo lugar, porque no es sino hasta ahora que se viene trabajando sobre este campo tan importante del pensamiento social y es difícil que yo pueda hacer un aporte sustancial a ese pensamiento y en — tercer lugar, porque todavía no he alcanzado a determinar los propósitos que persiguen las autoridades organizadoras del Congreso y el Director General al incluir en el temario el problema de la Seguridad Social en relación el crecimiento demográfico y con el proceso de desarrollo económico.

Sin embargo, impulsado por una fuerte vocación hacia el estudio de estos temas y también por el deseo de ser útil aunque sea en forma modesta en esta lucha por el avance social en nuestro continente, he resuelto contribuir al trabajo del Congreso, con este breve documento.

Dividiré el trabajo en las siguientes partes:

- I.- Concepto amplio de la Seguridad Social;
- II.- Concepto específico de la seguridad social. Los seguros sociales;
- III.- Los seguros sociales y el desarrollo económico;
- IV.- Los seguros sociales y el crecimiento demográfico;
- V.- Conclusiones y recomendaciones.

- I -

EL CONCEPTO AMPLIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-

1.1 El hombre y la seguridad.- Desde que el hombre aparece en el escenario del mundo, inicia una constante lucha por rodearse de seguridad. Cuando desnudo y primitivo se guarece en una cueva para librarse de las fieras o para conseguir abrigo contra las inclemencias de la naturaleza; cuando inquieto construye las primeras empalizadas cubiertas de hojas a modo de vivienda o cuando empieza a pulir la dura piedra para construir las primeras armas, está el hombre buscando seguridad. Seguridad ante el ataque feroz del animal salvaje; ante las furias de la naturaleza, ante las inclemencias del tiempo o en relación con sus propios semejantes.

1.2 El hombre y los riesgos.- ¿Pero por qué esa lucha continuada en busca de seguridad? La respuesta no tarda en aparecer: se trata de conseguir seguridad ante los peligros de todo orden que amenazan la salud y la vida humanas desde los albores de la civilización. Desgraciadamente, la vida misma implica peligro, ansie - seguridad, riesgo. Y esta es la palabra clave: la vida es un gran afán por conseguir ante los riesgos que constantemente nos rodean desde el momento mismo de nuestro advenimiento al mundo y a la sociedad. Esta apreciación parece estrecha y simplista; pero si observamos bien la existencia de los hombres y de la sociedad, llegamos pronto a confirmar que gran parte de nuestras luchas de ahora y de siempre, han sido por encontrar formas de vida individual y colectiva que nos garanticen seguridad ante los riesgos que rodean, consustancialmente, nuestra propia existencia. Alguien ha dicho que la marcha del hombre por la civilización, ha consistido en crear cada día mayores necesidades y exponerse en la misma forma a mayores riesgos.

1.3 Actitud del individuo ante los riesgos a través de la historia.- El ingenio

humano ha puesto en juego todas sus posibilidades para conseguir la meta deseada en una vida libre de preocupaciones y peligros, tanto para el hombre como para sus semejantes. Son muchas las formas de que nos hemos valido para buscar nuestra seguridad y la de los grupos de que formamos parte. Entre ellas me voy a referir a algunas - que son las más representativas y las más conocidas.

a) La protección familiar.- Los primeros esfuerzos del ser humano por protegerse de todos los riesgos, se encuentran en el grupo social por excelencia: la familia. Si bien las primeras etapas del desarrollo de la humanidad el grupo familiar aparece determinado únicamente por lazos de tipo natural provenientes del instinto, más adelante lo encontramos como una institución social en el que, además de aquellos lazos, surgen otros de orden moral y social que le dan consistencia y lo convierten en la base indiscutible de la sociedad. La familia como institución natural, social, económica y también moral, es un factor esencial de seguridad para sus integrantes. Todavía hoy, en muchos lugares de la tierra, la familia rural, amplia y sostenida por una fuerte cohesión, es la que garantiza la seguridad de sus miembros ante todos los riesgos que puedan amenazarlos desde cualquier punto de vista.

b) La protección gremial.- Además de la protección familiar, podemos encontrar, sobre todo en la Edad Media, lo que se llama en la historia de la seguridad social, la protección gremial. Sin perjuicio del vínculo familiar, que se conserva, pronto encontramos otro vínculo que es más bien social y económico, mediante el cual los miembros de los gremios se unen y hacen aportes periódicos para hacer frente a la enfermedad, la invalidez, los accidentes y otras contingencias a que se encuentran expuestos sus integrantes.

c) La caridad privada.- Es consustancial al espíritu del hombre, la solidaridad humana. Impulsadas por este sentimiento, muchas veces disciplinado y promovido por valores religiosos, vemos surgir en la historia organizaciones caritativas que buscan la protección del prójimo ante riesgos como la indigencia, la enfermedad, la muerte y demás situaciones de calamidad social. Allá por el Siglo X, la Iglesia Católica, que ha jugado un importante papel en este campo, estableció el principio de que "las parroquias debían mantener a los viejos, huérfanos, enfermos y desocupados de la localidad cuando carecían de ayuda familiar".

d) La caridad pública.- Como era de esperarse, el crecimiento de la sociedad

planteo problemas sociales de la inseguridad de gran magnitud y eso hizo aparecer la intervención del Estado para hacerles frente, mediante la creación de instituciones de beneficencia costeadas por el Gobierno. Este movimiento se inspira en los viejos principios preconizados por Luis Vives en 1526, y que se materializan en Inglaterra más o menos en 1601 y de ahí se extienden por todo el mundo.

e) La institución del seguro.- El seguro supone el ahorro colectivo de muchos para formar un fondo común que permite proteger a los asegurados contra ciertos riesgos. Mediante su uso mucho gente logró resguardarse de las calamidades provenientes de incendios, naufragios, ciclones, robos, muerte, invalidez, vejez, enfermedad, accidentes y situaciones similares. Los seguros son un elemento muy importante en la historia de la previsión social.

f) Los seguros sociales.- Como una etapa final en la evolución del hombre - por procurarse seguridad ante los riesgos que amenazan su salud y su vida, aparecen los seguros sociales, que consisten en la contribución obligatoria de las clases activas de la sociedad, trabajadores y patronos, y del Estado, para formar un fondo solidario que permite proteger a los trabajadores y sus familias contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejes, muerte, accidentes de trabajo, desocupación y bajos ingresos familiares.

1.4 El concepto amplio de la seguridad social, abarca hoy todos los esfuerzos que se hacen en la sociedad, ya sea en el seno de la familia, de los gremios, de las asociaciones privadas y por parte del Estado, para garantizar a la población un cierto grado de seguridad ante los riesgos sociales a los cuales se ha hecho referencia. Algunos autores dicen que la Seguridad Social es el instrumento global de una sociedad para conseguir el bien común, más modernamente llamado el bienestar social.

-II-

CONCEPTO ESPECIFICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.- LOS SEGUROS SOCIALES.-

2.1 Algunas autoridades en materia de seguridad social sostienen la tesis de que en una forma más restringida, este concepto se reduce al de seguros sociales. Sin entrar a discutir el tema, por demás interesante y amplio, podemos decir que los

~~programas denominados de seguros sociales~~, constituyen, hoy por hoy, la parte más importante de la seguridad social, tanto por los fundamentos filosóficos que los inspiran, como por la consistencia y seriedad de sus bases técnicas.

Los seguros sociales consisten en una serie de programas o regímenes de protección contra los riesgos de enfermedad, maternidad; invalidez, vejes, muerte, accidentes de trabajo, desempleo involuntario e insuficiencia del ingreso familiar. Estos programas están dirigidos principalmente a proteger las clases económicamente débiles de la sociedad y tienen por fundamento una contribución solidaria y tripartita del estado, los trabajadores y los patronos. El fondo nacional creado por esta contribución solidaria y forzosa constituye la fuente de donde se pagan los beneficios que cada programa o régimen de protección ofrece.

2.2 Por ser los seguros sociales, como ya dije antes, la parte de la seguridad que ha alcanzado un desarrollo más amplio, sobre fundamentos más firmes de tipo económico y sobre principios filosóficos más sólidos desde el punto de vista humano, las consideraciones que me permitiré hacer sobre el desarrollo económico y sobre el crecimiento demográfico y la seguridad social, estarán referidos sustancialmente a los seguros sociales. Los programas de protección que se conocen con el nombre de seguros sociales son los siguientes:

- a) Seguro contra riesgos profesionales. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- b) Seguro de Enfermedad y maternidad con protección familiar;
- c) Seguro de invalidez, vejes y muerte;
- d) Seguro contra el desempleo involuntario;
- f) Programa de asignaciones familiares.

2.3 Los cuatro programas indicados primeramente tienden, como sus respectivos nombres lo indican, a proteger a los beneficiarios contra los riesgos provenientes del trabajo y de la vida misma en sus manifestaciones corrientes. Tal es el caso de la enfermedad, la maternidad, la invalidez, la vejes y la muerte. En el caso del programa contra el desempleo, estamos ante el riesgo de la falta de trabajo para quien es apto para ganarse la vida y no encuentra ocupación útil y remunerada, por trastornos de la economía nacional. Los regímenes de asignaciones familiares tienden a proteger la economía de la familia, persiguiendo el viejo y noble ideal del salario familiar. En el fondo, todos los programas tratan de hacerle frente a la merma del ingreso personal o familiar, por razón de situaciones que constituyen verdaderos ries-

gos que amenazan la vida, la salud y por lo consiguiente la seguridad económica de los individuos, de la familia y en fin, de la sociedad.

2.4 Por la naturaleza de este trabajo, considero que no es del caso hacer una descripción de los programas de beneficios, la forma de otorgarlos y la forma de financiarlos por parte de cada régimen de seguro social. Las legislaciones de cada país determinan en cada caso esas modalidades y ellas pueden encontrarse en las normas nacionales vigentes. Por eso pasaré inmediatamente a tratar el tema de "los seguros sociales y el desarrollo económico".

-III-

LOS SEGUROS SOCIALES Y EL DESARROLLO ECONOMICO.-

3.1 He sostenido desde hace mucho tiempo, de acuerdo con los modernos conceptos vigentes en el campo del desarrollo económico y social, que una de las metas — esenciales de la sociedad de hoy, es asegurar a sus miembros una protección adecuada contra los riesgos que amenazan su salud, su vida y un ingreso acorde con la dignidad humana. Y que los costos para conseguir esa cuota de seguridad social, deben considerarse como una inversión indispensable en la promoción del desarrollo económico y social de cualquier país. Considero las inversiones en seguridad social, al mismo nivel reproductivo que las que se hacen en salud y educación.

3.2 En un informe sobre la Seguridad Social y la Planificación Nacional en el Paraguay, que preparé como experto de la Organización de los Estados Americanos en mayo y junio de 1965, sostuve la tesis de que en muy pocas ocasiones meditamos sobre el costo de la inseguridad social, y formulé las siguientes preguntas:

- ¿Cuál será la pérdida experimentada por un país debido a la baja productividad de sus trabajadores producida por la enfermedad o la desnutrición?
- ¿Cuántas horas de trabajo diario, mensual o anual, se pierden por ausencia de los trabajadores, por razón de enfermedades comunes o accidentes de trabajo y cuál es el valor económico de esa pérdida?
- ¿Cuánto gasta la sociedad en la protección de personas afectadas por la vejez, la invalidez, la viudez o la orfandad?
- ¿A cuánto monta la pérdida económica de un país debido a las altas tasas de mortalidad infantil, que merma sus recursos humanos?

¿Cuál es la pérdida económica experimentada por razón de la insatisfacción si cológica, los resentimientos sociales y las luchas provenientes de la inseguridad social?

Si alguien dedicara un poco de tiempo a realizar un estudio de esta clase, pronto llegaría a la conclusión de que cada país, está sufriendo ingentes pérdidas económicas por razón de quella inseguridad.

Suprimiendo por lo menos en parte la inseguridad social, estaríamos contribuyendo, sin lugar a dudas a impulsar el desarrollo económico de cualquier país.

3.3. Pero vamos a consideraciones más directas. El profesor J. Henry Richardson, - en su obra "La Seguridad Social, aspectos económicos y financieros", sostiene lo siguiente:

"La seguridad social es mucho más que un dispositivo humanitario de caridad. Es una política constructiva que promueve la eficiencia industrial y los gastos que irroga rinden sensibles beneficios económicos. En especial la provisión de servicios sanitarios aumenta la productividad económica de la presente generación de trabajadores y las bonificaciones familiares y los servicios de previsión para niños y jóvenes aumentan la eficiencia de las generaciones venideras. Aún las pensiones otorgadas a los ancianos, cuyos años de productividad han cesado, pueden beneficiar a los trabajadores, aliviándoles una parte sustancial - de la carga que sobre ellos pesa para mantenimiento de sus parientes - ancianos, lo cual en otro tiempo implicaba privaciones para los trabajadores y sus hijos".

Las apreciaciones del Profesor Richardson me parecen indiscutibles como justificación del aporte de la seguridad social al desarrollo económico.

3.4 Los seguros sociales se basan en el ahorro social obligatorio. Esta obligatoriedad nace del principio de que nadie tiene derecho a ser imprevisor y que en la sociedad moderna, todos estamos obligados a ahorrar hoy para hacer frente a los riesgos que se presenten mañana. Esta obligatoriedad es más necesaria en los países subdesarrollados en los que el hábito del ahorro no existe y donde la imprevisión, producto de la ignorancia y de la pobreza, es proverbial. Así es que, a pesar de la debilidad de las economías subdesarrolladas, es posible, mediante el ahorro obligatorio, levantar inmensos capitales destinados a los programas de seguridad social.

Estos programas son principalmente un medio de impulsar a los grupos humanos empobrecidos y desamparados, hacia mejores niveles de vida en todos los sentidos. Y si ello es así, no hay duda de que la seguridad social es un elemento indiscutible de desarrollo económico y social.

3.5 Se denominan seguros sociales de corto plazo aquellos que otorgan prestaciones médicas y subsidios en dinero a los asegurados con motivo de enfermedad, accidentes de trabajo no productores de invalidez, o maternidad. Cuando estos programas existen, los trabajadores enfermos o accidentados, o las trabajadoras con motivo de la maternidad, quedan automáticamente bajo la protección del seguro y reciben todas las prestaciones como atención médica, farmacéutica, hospitalaria y de laboratorio, lo mismo que subsidio en dinero. Las ingentes sumas que las instituciones de seguro gastan en estas prestaciones, constituyen una fuerte inyección a la actividad económica. Por lo demás, el seguro trata de reintegrar lo más rápidamente posible a los trabajadores a la actividad económica. Esto es también importante para el desarrollo económico.

3.6 Se llaman seguros sociales a largo plazo aquellos en que las prestaciones se otorgan después de prolongados lapsos de cotización, a través de los cuales se han acumulado grandes capitales para hacer frente a las prestaciones previstas. Son los seguros de invalidez, vejez y muerte, este último con sus derivados de viudez y orfandad. Las jubilaciones y pensiones que se pagan a los viejos, inválidos, viudas y huérfanos, ponen a estas personas en capacidad de intervenir en la actividad económica en calidad de consumidores. Por otra parte, esos beneficios evitan que los asegurados se constituyan en carga económica para quienes están trabajando.

Claramente se nota cómo estos seguros contribuyen a la economía nacional. Los beneficiarios dejan de ser una carga para la economía y más bien se convierten en elementos activos dentro de ella.

3.7 Los seguros sociales a largo plazo funcionan a base de lo que se llama el sistema de capitalización. Consiste en acumular sistemáticamente y de acuerdo con cálculos matemáticos actuariales, los capitales necesarios para pagar en el futuro las jubilaciones y pensiones a los ancianos, los inválidos, las viudas y los huérfanos. Estos capitales acumulados se llaman las reservas. Las reservas deben colocar

se ineludiblemente con el propósito de que se incrementen en beneficio de los asegurados. Y así se crea un fondo social que puede llegar a tener una magnitud insospechada. Actualmente se considera a las reservas de los regímenes de capitalización como una de las fuentes más potentes de ahorro nacional, disponibles para financiar el desarrollo económico. El seguro contra el desempleo involuntario puede capitalizar inmensas reservas, que también pueden constituir recursos importantísimos para financiar el desarrollo. Todo esto requiere, desde luego, una planificación nacional de ese desarrollo, planificación en la cual los seguros sociales deben jugar un papel primordial.

3.8 Las asignaciones familiares son una modalidad especial de los seguros sociales que tienen, como ya dije, su fundamento en la vieja doctrina social que precociza el establecimiento del salario familiar. Consisten en que la familia recibe - del seguro social, un aporte que completa el salario del jefe de familia en relación con las cargas familiares comprobadas. Generalmente las bonificaciones se refieren a la esposa y a cierto número de hijos de cierta edad. Las asignaciones familiares son un fuerte soporte para la familia; garantizan la salud y la nutrición de la niñez especialmente y por lo tanto son un instrumento de alta justicia social. Una familia económicamente fuerte, y socialmente protegida, es un elemento indiscutible de paz social y de desarrollo económico.

3.9 Por la naturaleza de este trabajo, he indicado someramente cómo los seguros sociales pueden contribuir al desarrollo económico. Quedan muchas cosas por decir, pero creo que lo anotado es suficiente para dar una referencia aproximada sobre el tema. Modestia aparte, recomendaría al Instituto Interamericano del Niño, solicitar al Departamento de Seguridad Social de la O.E.A. mi informe sobre la Seguridad Social y la Planificación Nacional en el Paraguay, donde este punto está ampliamente discutido en el Capítulo V. Si el pedido se hace pronto, es posible que el informe pueda estar en manos de los organizadores del Congreso, en las fechas en que el mismo se vaya a realizar.

- - - - -

LOS SEGUROS SOCIALES Y EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO.-

4.1 Este es un tema polémico pero de grandes repercusiones en el campo de los estudios sociales contemporáneos. Hay quienes sostienen que la seguridad social constituye un factor poderoso de incremento de la población. Fundamentan su afirmación en la premisa de que dando seguridad al trabajador en lo económico y en lo social, este tendrá la tendencia a procrear familias numerosas. Principalmente la argumentación se dirige a los seguros de enfermedad y maternidad con protección familiar y al programa de asignaciones familiares, aun cuando también abarcan, en menor intensidad a los otros seguros como el de desempleo, riesgos profesionales, e invalidez, vejez y muerte.

4.2 El seguro de enfermedad y maternidad con protección familiar, protege al trabajador, a su esposa y a los hijos hasta una edad que gira entre quince y dieciocho años y les asegura atención médica general, especial y quirúrgica, ya sea en tratamiento externo o en el hospital. Desde luego, la mujer que trabaja y está protegida por el seguro de maternidad tiene derecho a una protección prenatal, a la atención con motivo del parto y a cuidados posteriores al parto. Recibe también subsidios y generalmente el niño es protegido hasta la edad de un año. Todos estos beneficios, se asegura, contribuyen al crecimiento demográfico, por razones obvias.

4.3 En cuanto al programa de asignaciones familiares se afirma que es un medio directo de fomentar la natalidad. El trabajador que sabe que por cada hijo tendrá una bonificación que aumentará el salario, no tendrá inconveniente en procrear hijos en gran cantidad. Al respecto, citaré las opiniones de dos autoridades en seguridad social:

El Profesor Richardson, ya citado, manifiesta al respecto:

"El pago de bonificaciones familiares constituye uno de los elementos constructivos en muchos programas de seguridad social. Asegura mejores niveles de nutrición, vestimenta y otras necesidades esenciales a la niñez en familias numerosas que de otro modo sufrirían privaciones debido a los salarios indebidamente bajos; el sistema provee una base más firme para la eficiencia de la siguiente generación de trabajadores. Puede efectuar una contribución sustancial a la productividad económica y al alza progresiva de los ingresos nacionales....."

Las bonificaciones familiares debieran formar, por consiguiente, una elevada proporción de gasto total en concepto de seguridad social, en todos los países donde las condiciones son favorables".

El señor Beryl Frank, Jefe del Programa de Seguridad Social de la Unión Panamericana, dice lo siguiente:

"Las asignaciones familiares fueron creadas con la finalidad, no solo de aumentar el ingreso de personas que tuvieran cargas familiares, sino de estimular el crecimiento de la población, por ejemplo en Francia, que necesitaba recuperarse de sus enormes pérdidas humanas en la primera guerra mundial. La tasa de crecimiento de la población en la América Latina es actualmente la más alta del mundo; por consiguiente, nada aconseja que se estimule a los obferos a tener familias numero -sas".

Nótese cómo el tema es trascendental y cómo dos autoridades en el campo de la seguridad social sostienen puntos de vista diferentes.

4.4 El crecimiento demográfico explosivo esta siendo considerado muy seriamente dentro de los estudios relativos al desarrollo económico. En América Latina, hay quienes creen que de algún modo hay que frenar ese crecimiento, para poder incrementar el desarrollo económico. Otros dicen que, por el contrario, en este continente necesitamos más población apta para la producción, pues el capital humano es la riqueza mayor de los pueblos. El problema se discute desde el campo económico, en la sociología, en el derecho, en la filosofía y desde luego desde el punto de vista teológico. De todos modos hay algunos perfiles del asunto que vale la pena destacar.

4.5 Todo parece indicar, como dato empírico, que la explosión demográfica es un fenómeno propio de las sociedades subdesarrolladas. Son los pueblos en que la pobreza, la ignorancia y los bajos niveles de vida constituyen notas generalizadas, los que presentan el cuadro más agudo de crecimiento demográfico explosivo. Por el contrario, aquellos países calificados como desarrollados, con altos niveles de educación y de ingreso per capita, son los que tienen porcentajes más pequeños de aumento de la población. Hay que agregar que muchos de estos países altamente desarrollados, como los nórdicos, tienen los sistemas más completos de seguros sociales, incluyendo las asignaciones familiares.

4.6 Los seguros sociales han tenido históricamente un desarrollo que se inicia en los centros urbanos, donde las relaciones obrero-patronales son más caracterizadas y donde la economía tiende a estar más desarrollada. Son las grandes masas

campesinas las que de último han recibido o están recibiendo los beneficios de aquellos programas, y en ciertos casos la seguridad social no ha llegado hasta ellas. -- Sin embargo, la explosión demográfica alcanza su mayor expresión entre la población rural o campesina.

4.7 La planificación familiar, entendida como un proceso consciente y responsable que lleva a los padres a realizar una procreación adecuada a las posibilidades económica, parece tener relación con el grado de educación y de cultura de la gente, lo que también guarda relación con las condiciones de vida y de trabajo. Es posible que ello tenga que ver también con las creencias, costumbres y hábitos vigentes en la sociedad como un todo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.-

a)- Conclusiones:

1.- La seguridad social es un medio de que se valen las sociedades modernas para garantizar a la población una protección adecuada contra los riesgos sociales.

2.- Los seguros sociales son los programas más caracterizados de la Seguridad Social y se fundamentan en el ahorro solidario y obligatorio de los elementos activos de la sociedad, con lo cual se crea un fondo social capaz de proteger a los asegurados contra los riesgos ya mencionados repetidamente en este trabajo.

3.- La Seguridad social constituye un elemento muy valioso para el desarrollo económico, tanto porque mejora sustancialmente los niveles de vida de las grandes masas de la población, como porque orienta parte del ahorro nacional hacia consumos útiles socialmente y vitaliza algunos rubros específicos de la actividad económica. Por lo demás, las reservas de los regímenes de capitalización pueden utilizarse con grandes posibilidades en la financiación de las obras de desarrollo. La seguridad social es también un factor muy importantes de distribución del ingreso nacional.

4.- Todos los programas de los seguros sociales, especialmente los de enfermedad y maternidad con protección familiar y los regímenes de asignaciones familiares, constituyen un soporte firme para la familia y por tanto un medio de resguardar a la niñez de los rigores de inseguridad social y económica.

No se han demostrado empíricamente que los seguros sociales sean causa inmediata y directa del crecimiento demográfico explosivo. Por el contrario, en la

realidad se observa que es en los grupos humanos más desamparados socialmente y más carentes de educación, en los que se produce el fenómeno de la explosión demográfica. Por lo tanto, más bien puede sostenerse que son los grupos educados y mejor protegidos por la seguridad social, los que se encuentran más aptos para la planificación consciente y responsable de la familia.

6.- La seguridad social constituyen hoy por hoy, uno de los esfuerzos mejor fundamentados filosóficamente y estructurado técnicamente, para promover en forma global el bienestar social.

b) Recomendaciones:

1.- Se recomienda adoptar una resolución en el sentido de que la Seguridad Social debe incorporarse, sobre todo a través de los programas de seguros sociales, en los planes esenciales de gobierno de todas las naciones de América Latina.

2.- Que los seguros sociales deben aplicarse en forma integral, para garantizar así una protección completa a los ciudadanos contra todos los riesgos sociales.

3.- Que el Congreso considera vitales para la niñez americana, el establecimiento de esos seguros, y en especial del seguro de enfermedad y maternidad con protección familiar y los regímenes de asignaciones familiares.

4.- Que en el proceso de planificación deben tomarse en cuenta los recursos provenientes de las reservas de los seguros sociales a largo plazo, para financiar planes de desarrollo encaminados principalmente a mejorar los niveles de vida a las grandes masas de la población campesina.

5.- Que se hagan estudios sistemáticos, cada vez más intensivos, sobre la incidencia de los seguros sociales en el desarrollo económico y social de los países, y sobre la forma en que ellos influyen en la protección a la niñez y a la estabilidad de la familia.

OBRAS Y DOCUMENTOS CONSULTADOS:

Arauz Armando, Brenes Jorge y Vindas Alvaro: Apuntes sobre Seguridad Social, San José, Costa Rica, Imprenta Trejos, 1959.-

Arauz Armando.- Seguridad Social y Planificación Nacional en el Paraguay.- Unión Panamericana, Departamento de Asuntos Sociales, Washington octubre de 1965.-

De Quijós, Juan Bernaldo.- Seguridad Social y Desarrollo Económico "Revista Seguridad Social, México D.F. Año 10 N° 10, Epoca 3°, julio - agosto de 1961.-

Henry Richardson.- La Seguridad Social, Aspectos Económicos y Financieros.-
Buenos Aires, Editorial Vicyot Lerú. 1962.-

Frank Beryl. La seguridad Social en América Latina.- Revista Seguridad So-
cial, México D.F. Año N° 10, N° 10, Epoca 3a. Julio Agosto de 1961.-

Organización de los Estados Americanos.- Seguridad y Desarrollo Económico.-
Unión Panamericana, Washington D.C. 1960.-



XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

del 15 al 22 de Junio de 1968

QUITO - ECUADOR



Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. Nº 3
14 de Junio de 1.968
Original: Español

SECCIONAL Nº 1 ASPECTOS DE ESTADÍSTICA

Cap. 11

CAUSAS INFLUYENTES EN EL MOVIMIENTO QUE HAN
SEGUIDO LAS CURVAS REPRESENTATIVAS.

AUTOR:

Dr. Numa León de Vivero

DIRECTOR DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS.
Lima-Perú

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

Subtema: "Aspectos estadísticos biodemográficos del incremento de la población del continente americano desde 1900 hasta la fecha"

Capítulo II

Causas influyentes en el movimiento que han seguido las curvas representativas.

Por: Dr. Numa León de Vivero

Director de Estadística y Censos
Lima - Perú

1. INTRODUCCION

En la actualidad, las naciones americanas en su gran mayoría, con el deseo de conseguir para sus pueblos mejores condiciones de vida: alimentación adecuada, buena salud, alfabetización, educación y empleos lucrativos tropiezan con el problema de la población.

Como se pretende dar a este capítulo un enfoque general su versión se circunscribirá a los países latinoamericanos que además de ser un grupo muy numeroso son los más afectados con el problema de la población.

La palabra "problema" vinculada a la población de latinoamerica implica, que hoy en día, en estos países se dan simultáneamente dos fenómenos: una elevada tasa de crecimiento demográfico y un estado de subdesarrollo económico y social.

El aumento sostenido de la población de esta región del mundo es el resultado de una baja vertical en la mortalidad relacionado con una fecundidad que se mantiene esencialmente sin cambio alguno, dando lugar a una población en la que además de predominar los niños y los adolescentes existe una tendencia de rejuvenecimiento.

El estado de subdesarrollo económico y social ha sido caracterizado por la Comi

sión Económica para América Latina (CEPAL) 1/ por tener en común entre otras condiciones: a) un bajo ingreso medio por habitante, el que se estimó para 1961 en 420 dólares, equivalente a dos quintos del de los países de Europa Occidental, un sexto del de Estados Unidos y Canadá y un medio del de las Naciones de Europa Oriental, e inferior al promedio mundial, que se calcula cercano a los 600 dólares por habitante; b) una distribución de ingreso extremadamente desigual, siendo en los sectores primarios este fenómeno aún más agudo, conservando un peso considerable en la región; c) una producción agropecuaria insuficiente para atender la demanda efectiva; d) una producción de bienes no agropecuarios igualmente insuficiente para absorber la mano de obra disponible; e) una productividad estancada en el comercio, las finanzas, el gobierno y los demás servicios; f) un precario panorama alimenticio, en el que la mortalidad por subnutrición es elevada; g) un déficit de habitación, con predominio de la vivienda improvisada e insuficientemente dotada de servicios higiénicos, y en la que se aloja un excesivo número de personas; h) un bajo nivel de educación, prevaleciendo un elevado porcentaje de analfabetos. En varios países de la región más del 50 por ciento de las personas mayores de 15 años carece de instrucción, e i) insuficientes servicios médicos y hospitalarios.

Las causas que produjeron esta crítica situación en estos países por lo expuesto, son de diversas índoles: demográficos, económicos, sociales, culturales, psicológicos, etc. El análisis de estos factores es harto difícil. La complejidad, su gran número y la acción recíproca que existe entre ellos unido a la carencia de datos y método de investigación imposibilitan un estudio científico y global produciendo por tal motivo en el presente controversias en su interpretación así como su alcance futuro.

Mientras tanto, se esbozará a continuación algunos importantes factores, relacionados con las características demográficas de las poblaciones americanas que han sido estudiadas y que además cuentan con cierta base estadística.

1/ CEPAL . El desarrollo económico de América Latina en la postguerra.

2. FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO A REDUCIR LA MORTALIDAD

Después de la segunda guerra mundial, los progresos que se han logrado en América en cuanto a reducir las tasas de mortalidad se califican de extraordinarios y sin precedentes en la historia de la humanidad. En algunos países de América Latina la esperanza de vida de los recién nacidos se ha prolongado en 15 ó 20 años o aún más en comparación con la preguerra.

La diferencia de los países europeos, Estados Unidos y el Canadá, donde la reducción de la mortalidad ha dependido del progresivo desarrollo económico y científico, la mayoría de los países americanos se beneficiaron en forma instantánea en la técnica y conocimientos, particularmente de métodos eficaces de prevención y cura de enfermedades infecciosas y del sistema respiratorio, que los países más adelantados sólo han adquirido gradualmente. Como América Latina contaba con tasas de mortalidad muy elevadas las técnicas más sencillas y relativamente baratas produjeron grandes reducciones en sus niveles de mortalidad. Se unió a todo aquello la mayor responsabilidad de los gobiernos por el bienestar y especialmente la salud de su pueblo y la cooperación internacional de las naciones más favorecidas.

Las estadísticas necesarias para medir el grado de reducción alcanzado en la mortalidad de estos países en general, son bastante incompletos y deficientes. La baja de la mortalidad puede ser medida aproximadamente en sólo una tercera parte de la población que vive en países con registros de muertes de calidad aceptable. De un total de 20 países sólo 5 poseen estadísticas relativamente buenas. Sin embargo, en todos los países la reducción de la mortalidad se refleja en los cambios significativos en la estructura por edad de las muertes registradas, en los valores crecientes de la tasa de incremento natural en circunstancias en que la natalidad permanece prácticamente constante.

En el cuadro 1 y gráfico 1 se presenta la reducción de la mortalidad reflejada en la tendencia a aumentar que muestra la esperanza de vida al nacer. Su valor lo calcularon con arreglo a tablas de vida construidas en diferentes épocas de aquellos países que contaban con buena información.

Cuadro 1

ESPERANZA DE VIDA AL NACER Y TASA BRUTA DE MORTALIDAD EN PERIODOS SELEC
CIONALES EN CUATRO PAISES DE AMERICA LATINA

País	Período cubierto por la tabla de vida	Esperanza de vida al nacer		Tasa bruta anual de mortalidad (por mil)
		Hombres	Mujeres (en años)	
Argentina	1914	46,93	48,86	15,2
	1946-48	58,68	62,95	9,6
	1959-61	63,13	68,87	8,3
Chile	1919-22	30,90	32,21	32,4
	1929-32	39,47	41,75	23,4
	1939-42	40,65	43,06	20,9
	1952-53	52,95	56,83	12,7
	1960-61	54,35	59,90	11,9
Guatemala	1949-51	43-82	43-52	21,1
México	1930	32,44	34,07	26,6
	1940	37,92	39,79	23,2
	1949-51	47,94	51,51	17,0
	1959-61	57,63	60,29	11,3

Fuente: Jorge Somoza. Tendencias de la mortalidad y la esperanza de vida en América Latina.

Argentina describe una tendencia regular y bastante similar a la de Estados Unidos aunque la mortalidad argentina es mayor. En Chile es irregular donde a períodos intercensales de grandes adelantos siguen otros durante los cuales casi no se producen cambios. México presenta la mayor disminución de mortalidad en el pasado reciente dentro de los países que se compara: la esperanza de vida al nacer para las mujeres, ha subido de 34 a 60, es decir 26 años en un período de 30.

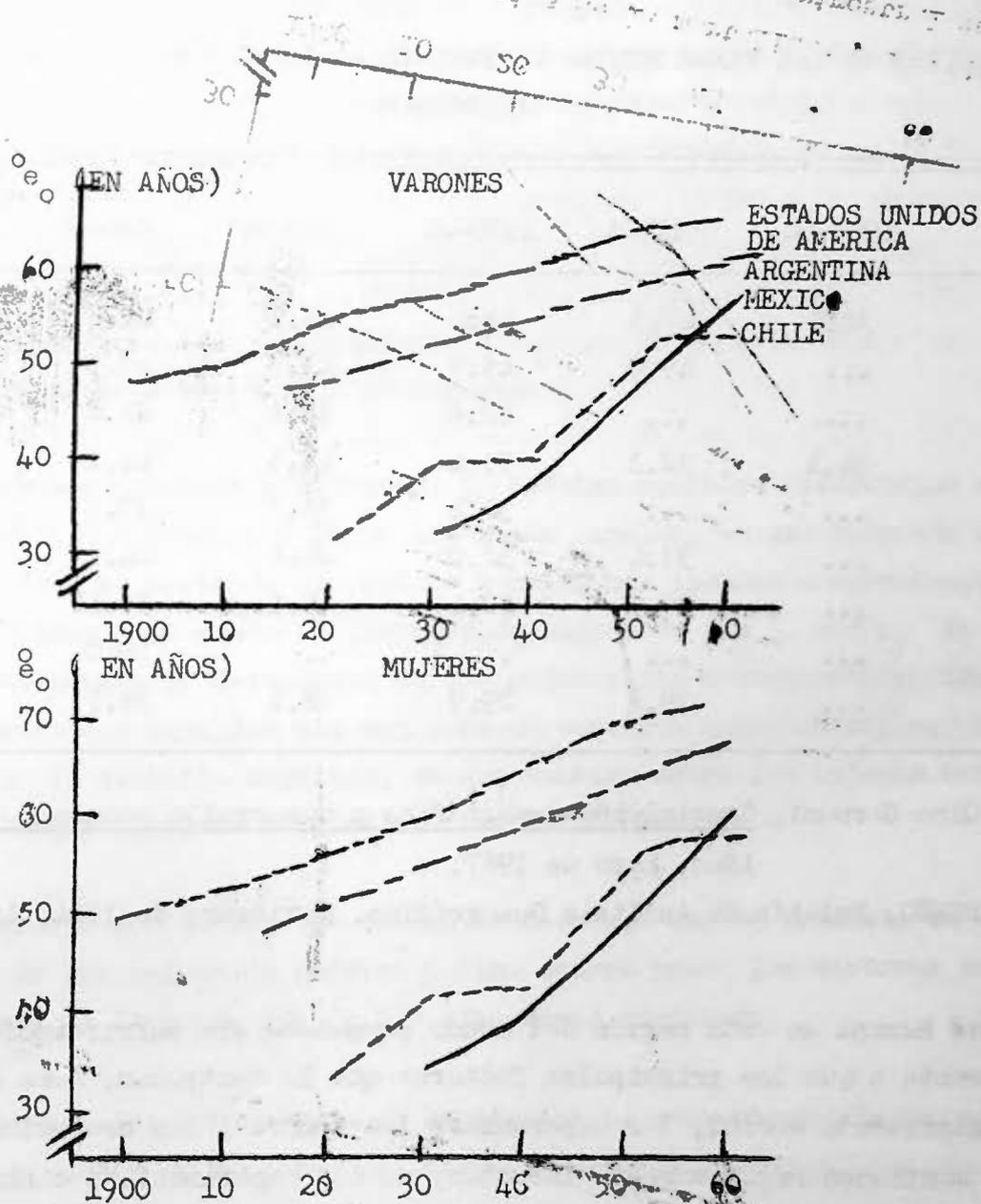
3. FACTORES QUE INFLUYEN EN UNA ALTA TASA DE FECUNDIDAD

Las estimaciones con que se cuenta acerca de los niveles de fecundidad de algunas repúblicas latinoamericanas ponen de manifiesto la relativa ausencia de cambios en su evolución durante la postguerra (Véase cuadro 2). El nivel medio de sus tasas brutas

Gráfico 1

ESPERANZA DE VIDA AL NACER EN PAISES SELECCIONADOS

Períodos 1900 - 1960



Fuente: Jorge Somoza, Tendencias de la mortalidad y la esperanza de vida en América Latina, Traducción de la Publicación Trimestral de la Fundación Milbank Memorial, Volumen XLIII Número 4, Octubre 1965

de natalidad, alrededor de 1965, se estima ligeramente por encima de 40 por mil, acercándose en algunos casos al 50 por mil. Las perspectivas en cuanto al descenso de la fecundidad en el futuro, en estos países, son inciertas.

Cuadro 2

TENDENCIAS EN LAS TASAS BRUTAS DE FECUNDIDAD EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

Países	1900-04	1910-14	1920-24	1930-34	1940-44	1950-54	1960
Costa Rica	38.5	47.5	43.4	45.7	44.9	49.2	50.2
El Salvador	...	49.0	45.9	43.3	43.3	49.4	49.9
Guatemala	...	...	62.6	51.6	47.2	51.4	49.5
México	34.1	32.1	31.4	44.5	44.2	44.9	46.0
Panamá	...	...	37.4	36.5	37.5	35.9	40.9
Argentina	...	37.4	32.0	26.8	24.1	25.0	22.3
Chile	...	39.5	42.4	40.5	36.4	33.8	35.4
Perú *	...	...	...	...	50.0	48.0	45.0
Venezuela	...	29.8	29.9	28.2	35.7	45.3	45.1

Fuente: Gino Germani, Crecimiento demográfico y desarrollo económico y social, Lima, Mayo de 1967.

* DINEC, Boletín de Análisis Demográfico. Noviembre de 1964, Lima, Perú

La fecundidad humana en esta región del mundo permanece sin sufrir modificaciones debi do esencialmente a que los principales factores que la controlan, como son las costum bres, la organización social, las esperanzas y los temores, las creencias de estos pue blos que se mantienen relativamente intactos, no han experimentado cambios a pesar de los considerables progresos realizados en materia de sanidad y educación y de la urba nización acelerada. En los países de occidente el cambio desde los niveles pre moder nos de elevada fecundidad a la familia actual poco numerosa fue acompañada de cambios en la edad de contraer matrimonio, en la proporción en que se contrae el matrimonio y

en la preponderancia y efectividad de las prácticas de control de la natalidad.

Solamente dos países: Argentina y Uruguay acusan tendencias similares a muchos países europeos. Desde los primeros años del siglo XX la tasa de natalidad descendió constantemente hasta el decenio de 1930, se elevó con carácter temporal en los años que siguieron a la segunda guerra mundial y después declinó de nuevo, quedando al parecer estabilizada en un nivel relativamente bajo durante los últimos años. Las causas de esta tendencia están indudablemente relacionadas con el nivel relativamente alto de la industrialización, la urbanización y la educación de la población, logrados a principios de este siglo así como el constante avance de su desarrollo económico y social en comparación con los demás países latinoamericanos desde esa misma fecha. Otro factor importante en el descenso de la fecundidad de estos dos países fue la idea de la familia reducida firmemente arraigada en el gran número de inmigrantes europeos que llegaron sobre todo a la Argentina.

Los recientes estudios pertinentes 1/ señalan notables diferencias entre la fecundidad de las zonas urbanas y la de las zonas rurales, en una relación de 1 a 2 en algunos casos. Se ha mostrado que existe también una indudable correlación entre el nivel de fecundidad y el grado de instrucción alcanzado por la mujer. En algunas ciudades latinoamericanas la fecundidad de las mujeres sin instrucción es tres veces mayor si se compara con aquellas que han cursado estudios universitarios. Estas diferencias, aunque de distinta magnitud, se dan también entre las mujeres residentes en zonas rurales según nivel de educación.

Es de esperar por tanto, que cualquier descenso que se produzca en el nivel de la fecundidad de los países de América Latina ocurra entre los sectores urbanos y entre los sectores de la población de más alto nivel educativo.

Las diferenciales urbano-rurales existentes se encuentran aún demasiado pequeñas como para producir un descenso del nivel general de la fecundidad de estos

1/ Carmen Miró, Los Cambios demográficos en América Latina y su influencia. Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago, Chile Abril de 1967.

países ^{2/}. El crecimiento de la población urbana de América Latina ascendió de un 39 por ciento en 1950 a un 46 por ciento en 1960. Sin embargo, el nivel medio de su fecundidad sostenidamente alto se mantiene aún.

La falta de estadísticas vitales fidedignas en la mayoría de los países, la ausencia de datos referentes en sus censos así como estudios especiales para poder medir las diferencias en la fecundidad de distintos grupos, el conocimiento de las actitudes en lo que respecta a la reproducción no permite un esclarecimiento de las reales tendencias, niveles actuales y las causas que lo determinan.

4. FACTORES QUE INFLUYEN EN LAS MIGRACIONES INTERIORES

Basado casi exclusivamente en los censos periódicos de población de América Latina, han podido efectuarse algunos estudios históricos de las corrientes migratorias interiores que constituye una preocupación actual por su impresionante magnitud. Los movimientos de población de una zona rural a una urbana y principalmente dirigida a grandes ciudades, probablemente son los que tienen mayor relación con los cambios económicos y sociales de los países latinoamericanos.

Los datos estadísticos y las estimaciones de la migración rural-urbano y la migración correspondiente al núcleo urbano más importante de varios países que aproximadamente la década de 1950-60 que se consignan en el cuadro 3 ponen de manifiesto la anterior aseveración.

2/ Robert Carleton. Tendencias y diferenciales de la Fecundidad en América Latina.

TASAS ANUALES DE MIGRACION LE LA ZONA URBANA Y DEL NUCLEO URBANO PRINCIPAL
DE VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS, EN UN PERIODO RECIENTE

PAIS Y NUCLEO URBANO PRINCIPAL, Y PERIODO DE TIEMPO	Tasas anuales (por ciento) de migración, de personas de 10 y más años de edad al final del período	
	HOMBRES 1	MUJERES 2
Zona urbana		
Chile (1952-1960)	1,6	1,7
Costa Rica (1950-1963)	0,7	1,2
El Salvador (1950-1961)	0,7	1,0
Panamá (1950-1960)	1,7	2,2
Nicaragua (1950-1963)	1,3	1,5
Colombia (1938-1951)	2,8	3,2
Venezuela (1941-1950)	3,7	3,7
Núcleo urbano principal		
Departamento de San Salvador (zona urbana) (1950-1961)	2,0	2,5
Area metropolitana de San José (C. Rica) (1950-1963)	1,0	1,4
Area metropolitana de Caracas (Venezuela) (1950-1961)	3,4	3,5
Ciudad de Panamá (1956-1960)	1,9	2,3
Cantón de Guayaquil (Ecuador) (1958-1962)	1,5	1,7
Municipio de Bogotá (Colombia) (1938-1951)	3,4	3,8
Municipio de Sao Paulo (Brasil) (1940-1950)	3,5	3,6

Fuente: Juan C. Elizaga. Migraciones Interiores en la América Latina. La Fundación Milbank Memorial, Mayo de 1968.

Las tasas anuales del cuadro están por arriba de 1.5 por ciento salvo dos países

(Costa Rica y El Salvador), llegando a 3.7 en Venezuela en el período 1941-1950. En el principal núcleo urbano las tasas son, en general, más altas que las de la zona urbana en conjunto. La diferencia sería mucho mayor si se tomara por separado ambas áreas: el núcleo principal y el resto de población urbana.

Las tasas de migración por cohortes confeccionadas también con estos datos para algunos países indican que en los países relativamente urbanizados como Chile, Panamá y Venezuela el ritmo migratorio fue muy intenso en la década 1959-60. No se descarta la probabilidad que en países menos urbanizados la tendencia sea ascendente en la década actual.

Aunque resulta difícil investigar la complejidad de factores inherentes al fenómeno migratorio al que se añade la carencia de datos, sin embargo, se da primacía en el movimiento rural-urbano de los países que se estudia a los factores económicos. La expansión rápida de la industria y el comercio está en íntima relación funcional con las migraciones del campo a las ciudades. El deseo del migrante de obtener un nivel de vida más elevado, mejorar sus condiciones materiales de existencia, obtener un trabajo remunerado, los lleva a cambiar de residencia a las ciudades.

Los resultados de recientes encuestas de inmigración levantadas en las ciudades del Gran Santiago y Lima Metropolitana, donde algo más de un tercio de su población nacieron en otro lugar del país, dan como principal motivo de inmigración razones de trabajo (véase el cuadro 4). La mitad y un poco más de los que inmigraron lo hicieron por motivos de trabajo a excepción de las inmigrantes mujeres de Lima Metropolitana que aproximadamente la mitad de ellas declararon problemas familiares como decisión de su traslado.

Cuadro 4

MOTIVO PRINCIPAL DE INMIGRANTE DE LAS CIUDADES DEL GRAN SANTIAGO Y DE
LIMA METROPOLITANA (por ciento)

Motivo Principal	GRAN SANTIAGO (1962)		LIMA METROPOLITANA 1965	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Razones de Trabajo (ganaba poco, no tenía empleo, etc).....	62.0	55.9	53.8	33.7
Problemas familiares (incluye motivos de salud, muerte de un pariente, disolución de la familia, etc).....	7.6	14.9	19.1	48.3
Estudios del inmigrante de una persona dependiente de él.....	9.5	10.4	16.9	10.6
Otros motivos (incluye problemas sociales, inadaptación al medio, dificultades con la policía, con los vecinos, etc)....	20.9	18.8	10.2	7.4
T O T A L :	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía, Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago. Santiago Chile. 1964
Dirección Nacional de Estadística y Censos. Encuesta de inmigración de Lima Metropolitana. Lima-Perú. 1967

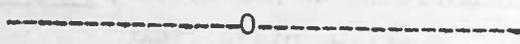
5. RECOMENDACIONES

- a. En el análisis de las causas influyentes de las tendencias demográficas de los países latinoamericanos es fundamental tener presente la relación recíproca entre la población y el ambiente económico y social de éstos.
- b. El crecimiento acelerado de la población y el estado de subdesarrollo económico y social que caracteriza a América Latina desde hace tres o cuatro décadas constitu

ye aspectos parciales de un proceso general de transición desde estructuras sociales de tipo "tradicional" a estructuras de tipo "moderno" por lo que urge la necesidad de un análisis de conjunto de carácter interdisciplinario.

c. Las investigaciones de los problemas de población están severamente restringidas por la escasez de información estadística y expertos calificados. Promover, en un caso, un mayor acopio de datos y en el otro, la enseñanza de las disciplinas más ligadas a estos problemas debe ser labor de primera prioridad de todos los países.

d. La relevante influencia de la alta fecundidad en el rápido crecimiento de estas poblaciones merece especial atención. Las encuestas destinadas a reunir datos acerca de las tendencias de la reproducción según las últimas experiencias recogidas en las principales ciudades de siete países latinoamericanos, han demostrado que no sólo son factibles sino que además no existen objeciones cuando se hacen preguntas de naturaleza íntima como el uso de métodos contraceptivos y las actitudes y opiniones acerca de su empleo. Las investigaciones de ese tipo en diferentes áreas así como su contenido aparecen como una necesidad.



XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de Junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. No 4
14 de Junio de 1.968
Original: Español

SECCIONAL 4º

ASPECTO DE SERVICIO SOCIAL

Capítulo IV:

EL FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA FAMILIAR, RURAL Y URBANA Y DESARROLLO DEL SENTIDO DE LA PATERNIDAD RESPONSABLE. RELACION E INTEGRACION EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO.

AUTOR;

Prof. Teresa Giunta de Stiglich
ESCUELA DE SERVICIO SOCIAL UNIVERSITARIO
Lima-Perú

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

Subtema: "La actuación del Servicio Social en el problema del aumento de la población"

Capítulo IV

Por: Señora Teresa Giunta de Stiglich
Profesora de la Escuela de Servicio Social Universitaria.
Lima - Perú.

El fortalecimiento de la familia a través del programa de asistencia familiar rural y urbana y desarrollo del sentido de la paternidad responsable. Relación e integración en los planes de desarrollo

1.- INTRODUCCION .-

Los cambios que afectan actualmente a la familia en todos los países y muy en especial los que se observan en los países en desarrollo, han determinado que no solo los profesionales en diversos campos de acción sino también la opinión pública en general y las entidades estatales y privadas, se sientan profundamente preocupadas buscando el verdadero origen de los trastornos que hoy en día sufre la familia, para luego poder ofrecer las mejores soluciones. Siendo el problema tan complejo, vemos con tristeza que es mucho más sencillo conocer que es lo que está sucediendo y las causales que provocan el mal, pero la verdadera muralla se presenta cuando nos preguntamos qué debemos hacer?, qué podemos hacer?, cómo podemos hacerlo sin empeorar las cosas? es ya demasiado tarde?.

Pero, ante los problemas más graves y urgentes no podemos permanecer en la inercia, sino decidirnos a la acción, con conocimiento de causa y sobre todas las cosas con optimismo. Posiblemente el problema actual, no sería tan grave ni de tanta magnitud, si se hubieran tomado las debidas providencias del caso; pero lo cierto es que ya estamos en el caso y ya no sólo se trata de "hacer algo", sino de hacer mucho, con criterio técnico, con sentido de responsabilidad, con el afán de que los niños de mañana puedan nacer y crecer en el seno de mejores familias, tanto en los aspectos morales, como afectivos y materiales.

Los esfuerzos estatales y privados son crecientes, diversificados y significativos, sobre todo en los últimos años, orientando su acción hacia la ayuda y fortalecimiento del núcleo familiar; pero hay que considerar que no todas las acciones que se han tomado han sido las mejores y ni siquiera las más oportunas ni tal vez en la magnitud requerida. Esta situación se debe a la inexistencia de un Plan de Desarrollo que permita con patrones de medida establecida, medir los resultados que se están obteniendo y calcular las metas en el futuro.

Como esta deficiencia es conciente, se considera que próximos planes de desarrollo significarán que toda la política económica y social y, especialmente la orientación hacia la familia, el niño y el joven respondan a objetivos y metas cuantificadas.

La política que debe establecerse en favor de las familias dentro de un plan de desarrollo debe considerar sobre todo que las acciones y medidas a tomarse respondan a criterios generales y específicos en cada problema. Los problemas actuales en número y desadaptación de la juventud, así como de desequilibrios en la familia, no pueden resolverse de acuerdo a conceptos antiguos improvisados o en el mejor de los casos, paternalistas. Estos problemas deben ser abordados en forma científica e integral, recurriendo a técnicas económicas y sociales ya conocidas.

La coordinación entre la acción gubernamental y privada es una urgente necesidad para lograr que la familia se integre en los programas de educación, salud, trabajo, recreación, etc., considerando esta integración basada en el respeto a la dignidad humana y la promoción del individuo, grupo y comunidad.

El presente trabajo no pretende ofrecer todas las soluciones a la problemática familiar, cuyo fortalecimiento todos pretendemos, como la mejor y tal vez, la única forma de lograr una infancia y juventud segura, plena y feliz, solo pretende ofrecer un aporte, desde el ángulo de la profesión de Servicio Social, considerando que las profesionales en este campo tienen en sus manos parte de la solución, por los contactos directos que mantienen con las familias, sobre todo con aquellas que se encuentran en problemas.

2.- LA FAMILIA LATINOAMERICANA.

La transformación que propicia el desarrollo en latinoamerica conlleva alteraciones y desajustes en la institución familiar y en el conglomerado social. Algunos de ellos pueden prevenirse y otros aminorarse. Podemos afirmar que los desajustes que se presentan están en relación con:

- a).-El Anonimato:Pérdida del status y de la identidad. La especialización en el trabajo y el desarraigo del medio en que solían desenvolverse (el campo, la aldea, el pequeño pueblo), donde se mantenían lazos de afecto por líneas de parentezco, relaciones vecinales y de amistad.
- b).-La inseguridad entre los desplazados por las industrias y las ocupaciones nuevas, por bajo nivel de escolaridad y carencia de entrenamiento.
- c).-La ociosidad en las horas libres, que no se sabe como llenar, resultante de la pérdida de las antiguas normas de recrearse (tertulia familiar, por ejemplo). - El diálogo familiar se va haciendo cada vez menos frecuente, se le reemplaza con la radio o la televisión • las cantinas.
- d).-La competencia por el dinero, la propiedad y los objetos materiales se aumenta y refleja una alteración en la ponderación de los valores.

Las actuales características generales de todos los países latinoamericanos, - ciertamente ejercen efectos negativos en la organización familiar y lógicamente sobre las condiciones de vida de la infancia y juventud.

Los diferentes problemas giran en relación a la educación, salud, vivienda, trabajo, recreación y también debería pensarse seriamente en el afecto y seguridad que deben ofrecer los padres a sus hijos. Precisamente estas deficiencias, que existen tanto en el medio urbano, como en el rural, frustran todos los intentos que la familia hace - para alcanzar mejores niveles de vida. La falta de preparación cultural, social, jurídica técnica y económica, le impiden ser un elemento activo, apto para contribuir al desarrollo económico y social de un País. Hasta el momento no se han planteado las necesidades de la familia y los menores, con criterio específico como se ha hecho con la salud, la vivienda, la educación y la alimentación.

En América Latina, los factores que explican los problemas a que hace frente la familia son: los bajos ingresos, la cesantía, el subempleo, la escasez de los servicios sociales, el mal aprovechamiento de los recursos, el elevado déficit de la vivienda, a consecuencia de los movimientos migratorios masivos que han producido el desarrollo urbano de casi todos los países latinoamericanos y, la incapacidad técnica de esta población que de inmediato ha ingresado a la vida urbana, proviniendo de un medio campesino.

El fortalecimiento de la familia podría considerarse como un medio para el mejoramiento de las condiciones de la infancia y la juventud y la comunidad en general. Sin embargo hay que considerar que no existe un tipo único de familia, puesto que sus características varían de acuerdo con los rasgos que asumen los diversos estratos sociales. Además, las familias son diferentes según el lugar donde se originan (urbano, sub-urbano o rural). Por ejemplo la familia extensa es típica de las zonas rurales, las precarias condiciones económicas de las mismas hace que incorporen tempranamente a sus hijos al mercado de trabajo, dejando de lado la instrucción y educación que necesitan. Por otro lado son las familias que mayor número de hijos tienen. Las familias que residen en las zonas marginales tienen problemas principalmente derivados del hacinamiento y promiscuidad, la ilegitimidad alcanza en algunos casos hasta el 50% y las influencias del medio influyen negativamente en la formación y educación de los menores. En las familias del área urbana, el problema parece ser menor y el nivel de vida más digno, pero también en ellas se observa el casi completo abandono de que son objeto los menores, tanto en lo material como en lo moral y afectivo.

Es evidente que existe una estrecha relación entre las características de la estructura familiar y su situación económica, con la asistencia y el retraso escolar, esto ofrece una visión de la complejidad del problema y de las múltiples relaciones que se establecen entre la familia y los más diversos sectores.

Aunque se repite con insistencia, el problema de la organización familiar es uno de los más graves por el hecho de las uniones transitorias que influyen en el alarmante porcentaje de ilegitimidad, basada en la paternidad irresponsable y vemos como es la madre la que debe afrontar sola el grave problema representado por la crianza, educación y mantención de los hijos. Esta desorganización familiar afecta

profundamente a los menores, desde ya afectados por la deserción paterna y la presencia de diferentes convivientes de la madre, que influyen decididamente en alteraciones de su conducta y personalidad. No sólo debe hablarse de fortalecer la familia en estos momentos críticos, habría que hablar de creación de la familia como una realidad, que se desarrollara inevitablemente en el área urbana, teniendo en cuenta el proceso de desarrollo en que se encuentra latinoamérica. La experiencia demuestra que ya una gran mayoría de las madres de familia trabajan fuera de su casa, quedando los hijos abandonados en la calle, encerrados en casa o a cargo de personas no sólo inexpertas, sino en muchos casos nocivas para atender a menores.

Los cambios se han producido tan rápidamente que no se han previsto los servicios para pre-escolares en número suficiente (cunas, guarderías, jardines de infancia), lugares donde los niños sean debidamente atendidos, mientras la madre trabaja para incrementar los ingresos de su hogar.

El proceso de cambio y desarrollo están determinando en las familias latinoamericanas:

- 1.- La gradual exclusión de parientes consanguíneos que con la unidad nuclear (padre, madre, hijos) forman la familia extensa. Este patrón familiar de co-bijar en el mismo hogar y alimentar con los recursos existentes a los abuelos, nietos, primos, compadres, etc. resulta valioso recurso de protección para los niños y buen agente trasmisor de la cultura. Su desaparición del escenario social es otro de los altos precios que demanda el progreso.
- 2.- La conversión de la mujer en factor de producción, si bien trae alivio a la carga económica del hombre y mejora el nivel de vida de la familia, crea para ella doble carga del trabajo, tiene que ser madre, esposa y también administradora y productora. Esto reduce en la mujer su capacidad para cuidar de los hijos y procurar a la vez que disfrute del descanso tan necesario para su salud física y mental y mantener el equilibrio.
- 3.- El cambio de roles entre la mujer y el hombre es motivo de tensión y conflicto entre ambos. Conforme se afianza la posición de seguridad de la mujer, desde que depende menos del hombre y comparte con él las cargas de mantener el hogar, ella reclama derechos y autoridad para tomar decisiones en su familia. Esto daña el bienestar familiar, más aún en nuestros pueblos donde tanto se pondera el

machismo y la situación resulta retadora para el hombre.

4.-El desplazamiento de la autoridad paterna por la materna en lo que concierne a la educación y disciplina de los hijos, es otra consecuencia de las mutaciones que sobrevienen con desarrollo económico y social. Mientras la madre aún cuando trabaja fuera del hogar, sigue cuidando de los hijos, el padre delega casi toda su autoridad en ella y se desentiende por completo. Los hijos son para él - algo secundario, se produce distanciamiento entre padre e hijos, muy en especial los varones, quienes no pueden lograr una buena identificación paterna. La imagen del hombre puede llegar a desvirtuarse y con ello lesionarse la sociedad.

5.-La quiebra de la unidad familiar tiene incluso repercusiones en las costumbres y rituales establecidos para regir la institución del matrimonio, y actualmente la familia ya no merece el respeto que tenía, hace unos pocos años atrás.

3.-CRISIS EN LA FAMILIA POR EFECTOS DEL DESARROLLO.

En todo proceso de desarrollo, se efectúan una serie de cambios y alteraciones que producen tensiones y desajustes tan profundos y numerosos, que es difícil referirse a todos ellos, sin salirse del tema señalado. El desarrollo se produce - mediante cambios en los patrones de producción y consumo, el fomento industrial, - la mecanización de la agricultura, la división de labor por tareas especializadas, la adopción de nuevos sistemas de distribución y mercados, la sustitución del pago en especies o mercaderías por el pago en dinero, alteraciones en los patrones de relación y organización social, y, sobre todo la aceleración del ritmo de vida, todo lo cual es posible por los avances de la tecnología y la ciencia moderna. La realización del proceso, demanda de la persona, conocimientos, aún más alto nivel de es- colaridad, mayores destrezas y movilidad de unos tipos de trabajo a otros, porque - la faena productora requiere trabajadores eficientes. La ubicación de los cen- tros de producción determina una movilidad continua, concentrándose la población - en los centros urbanos, cuyas dimensiones crea problemas sociales y de administra- ción pública de diversa índole. La migración de las familias procedentes de la zo- na rural, crea problemas tanto en el área que abandona (agricultura sin mano de o- bra), así como también al lugar donde migra (generalmente la costa creando los ba- rrios marginales, cinturones de miseria que oprimen generalmente a las ciudades in- dustriales y a las capitales).

Por este mismo hecho del desarrollo de los países, la familia latinoamericana está sufriendo profundos cambios, tanto en el medio rural, como urbano, y, en todos los estratos sociales. Son múltiples y diversos los factores que influyen en el cambio, los viejos patrones de la apacible vida campesina y la vida colonial urbana van desapareciendo, la estructura familiar tiende a ser diferente. Factores económicos, sociales, ideológicos, se barajan en este cambio produciendo efervescencia en los hogares, cuyos patrones tradicionales se están rompiendo, sino con facilidad, por lo menos con gran audacia.

La crisis de la familia es la más grave del momento, tanto que pone en crisis a la sociedad, la nación y la Patria. Denunciar la crisis que atravieza la familia merece el primer plano de la atención pública y sin embargo no la tiene. Cuando la sociedad se siente afectada en su base, en el núcleo de la familia, decididamente se encuentra gravemente enferma del virus mortal de la disolución que la consume día a día. Sin embargo y, aunque el problema es ampliamente conocido, no se le considera en su verdadera magnitud y hasta el momento las soluciones planteadas son solamente paliativos parciales que no van a la verdadera raíz del mal.

La crisis de la familia es la consecuencia, la evidente repercusión de una vida social golpeada por tremendos cambios y problemas de carácter económico, tentada de infinidad de satisfacciones inalcanzables y también sacudida por la pérdida paulatina de los valores éticos y morales.

La familia es la que ha sufrido el impacto de una modalidad social compleja que ha roto las clásicas normas de la conducta humana racional y justa lo que trasladaría la crisis al plano de la actividad social. El núcleo familiar, carece de poder para superar errores y sacudirse de los latres que la estrangulan. El padre casi siempre vive ausente del hogar y si está presente, su posición es marginal frente a la educación de sus hijos; la madre, cuando no es un ser agobiado por todas las cargas domésticas, es un ser frívolo dedicada a la vida social, fuera de su casa. En estas circunstancias los lazos de padres e hijos han quedado sueltos, trancos, la disciplina implicante de respeto y educación no funciona, el niño no tiene guía, no se nutre de ejemplos positivos y muchas veces no tiene un Ser Superior a quien venerar y obedecer en el aspecto moral. Los jóvenes están abandonados, cansados de escuchar palabras, pero sin encontrar ejemplos vivos ansiosos e inseguros, ocultan sus frustracio

nes bajo diferentes barnices y protesta, por lo que no es sólo el fracaso de sus -
propias familias, sino el de toda la sociedad.

El nivel de ambición de las familias se acrecienta ante la perspectiva de
obtener bienes y servicios nunca antes soñados. Es el logro que la tecnología y las
nuevas modalidades de organización social y económicas hacen viable. A todos los -
rincones del mundo llega hoy la noticia de la abundancia en los países que han lo -
grado un alto nivel de desarrollo económico social. Se tiene fé y esperanza en ese
desarrollo. Pero, no obstante al producirse éste mediante la incorporación de la mu-
jer a la vida económica, sobrevienen repercusiones trascendentales en la vida fami -
liar y en el papel que juega ella y el hombre en la sociedad.

4.- SOLUCIONES Y PAPEL DEL SERVICIO SOCIAL EN LAS MISMAS.

Observar y conocer los aspectos negativos de las cosas, es como ya se ha di-
cho antes, sino sencillo, por lo menos mucho más fácil, que plantear las soluciones a
los problemas que existen y también a reconocer que todo en esta vida no puede ser
negativo y que para lograr nuestros objetivos, tenemos que sacrificar en aras del -
progreso y de mejoras futuras mucho de nuestras tradiciones y de forma de vida, di-
fíciles y dolorosas de aceptar en principio.

Muchas veces las soluciones de tipo teórico, aunque aceptables en el papel,
resultan muy poco funcionales cuando se aplican a la realidad. Esto ocurre con fre-
cuencia y por lo mismo debemos contar con profesionales de campo, para que en base
a su experiencia práctica, sea posible la elaboración de soluciones viables, a cor-
to y largo plazo, con metas definidas, y a corto plazo, estando en esto no en desa-
cuerdo con los planes que se confeccionan para dentro de diez o más años, sino pen-
sando en que mientras esos planes se hagan realidad, no podemos dejar problemas ur-
gentes sin solución o a la espera de promesas lejanas.

Para poder ofrecer algunas soluciones hay que tener en cuenta:

- 1.- Establecer un sistema de prioridades que debe ser conocido por la comunidad,
mientras más se motiva a la gente y más participación se les dá en el proce-
so de la solución de sus propios problemas, mayor será su colaboración y dis-
posición a aceptar los sacrificios ineludibles en las etapas iniciales del -

mismo. Si los pueblos estiman y confían en sus dirigentes, el proceso evolutivo fluye con menos tropiezos.

2.-Para prevenir o aminorar el impacto de los desequilibrios que sufre la familia, se impone que los países establezcan una clara y bien definida política social con metas y propósitos establecidas de antemano y en base a las necesidades legítimas y a los recursos materiales, técnicos y humanos con que habrán de contar. Es necesario que determinen la participación que habrá de corresponder a los diversos niveles de autoridad: gobierno, departamental, provincial y los gobiernos locales; también el grado en que deberá considerarse la iniciativa privada y la propia ciudadanía. Consideración a los valores tradicionales de los pueblos harán posibles que los cambios necesarios se propicien sin transiciones bruscas que puedan traer quiebras o provocar resistencia.

3.-Cuando el desarrollo va a descansar sobre todo en una aceleración de la industria, dentro de lo posible se recomienda la dispersión de los centros industriales. Así se distribuyen mejor los efectos económicos y sobre todo se limita al flujo de la población en una sola dirección (muchas veces sólo se traslada el hombre, dejando a su mujer e hijos y generalmente forma otra familia en el área industrial a la que ha emigrado con la finalidad de buscar mejoras económicas, precisamente en beneficio de su familia original).

4.-Establecer una política definida de vivienda pública. Si la familia vive dignamente, se evitarán gastos futuros de cárceles, centros de reeducación y hospitales.

La ayuda que se presta a las familias en forma individual para lograr la solución de sus problemas y su equilibrio dentro de la sociedad a través del Servicio Social, no puede dejarse de lado, a pesar de que es un trabajo lento, a largo plazo y en muchos casos difícil de lograr, desde que la misma organización de la comunidad donde viven las familias carece de los adecuados y suficientes recursos para que las mismas puedan desarrollarse sin problemas. Sin embargo este método de trabajo individualizado además de insuficiente, es costoso y por lo mismo se considera que los profesionales en Servicio Social deben ingresar cada vez más en el campo político en sus países, considerando que su formación y experiencia adquirida pueden

ofrecer soluciones de tipo práctico y poco costosa. Es imposible que la familia - pueda desenvolverse como tal en base a uniones esporádicas y procreación de hijos. Debe promoverse cada vez con mayor énfasis la educación de las mujeres, en cuanto a instrucción se refiere y en cuanto a futuras madres de familia, en relación con la - crianza de los niños y quehaceres domésticos a través de trabajo en grupos.

En todos los países existen leyes de protección familiar pero esto no es ni - lejanamente la solución, desde que no se cuenta con los recursos para que se hagan - cumplir.

La crisis de la familia es crisis de la sociedad y precisamente las personas con mayor preparación y muy en especial los profesionales en el campo del bienestar social son los que deben participar directamente para aminorar el problema e ir señalandó rutas a seguir hasta lograr las soluciones más viables.

Los Asistentes Sociales tienen forzosamente que alcanzar un mayor y mejor nivel de entrenamiento, que les permita ubicarse en todos los niveles de acción, en forma enérgica, ejecutiva y dinámica. El ingreso del Servicio Social a la política, en la planificación, en la orientación y coordinación con las instituciones privadas en la formación de opinión pública es realmente una urgente necesidad. Pero esta incorporación no puede ser de una sola persona sino de grupos responsables y capaces, que puedan hacer pesar sus opiniones para que luego se hagan realidad.

Por otra parte, como Asistentes Sociales, hay que considerar que el campo de - bienestar de menores es el más afectado y que trabajando intensamente y técnicamente con ellos lograremos (aunque a largo plazo) tener mejores familias en el futuro. Ciertamente se habla mucho de los niños, pero los hechos demuestran que las acciones y los programas que se tienen al respecto, son sólo una gota de agua en el mar. Todos están de acuerdo en que la niñez y juventud son la esperanza de la Patria, pero ojalá que algún día este acuerdo de ideas sea también un acuerdo en la acción.

5.-HACIA LA PATERNIDAD RESPONSABLE.-

Hasta la última mitad del siglo pasado, se consideraba como científicamente aceptado que, mientras los conocimientos referentes al cosmos y a la biología eran susceptibles de ser enmarcados en leyes e interpretaciones rigurosas, la vida subjetiva del hombre, es decir su comportamiento específico individual y colectivo sólo podía ser descrito literalmente o interpretado metafísicamente con métodos diferentes a los estrictamente experimentales.

La aparición de la Psicología Experimental, marcó nuevos rumbos a través de rápidos éxitos obtenidos por el enfoque científico del estudio del hombre en el campo de la clínica, la educación, la organización y previsión del comportamiento de individuos y grupos condicionó una nueva actitud; el intento de analizar experimental y rigurosamente las condiciones subjetivas del comportamiento humano. Ha sido este intento el que ha originado el florecimiento rápido de las ciencias psicológicas y sociales.

Al hablar de paternidad responsable es preciso notar, que aunque psicológicamente el impulso sexual y el impulso parental son diferentes, biológicamente hay una relación entre el impulso sexual y la fertilidad factual. Por otra parte el hecho de tener hijos estará en proporción directa al valor cultural • psicológico atribuído por la pareja al posible hijo. Estos factores valorativos, que pueden hacer deseable un hijo, provienen de diferentes fuentes:

- a.-valoración social: el hijo es considerado como elemento de prestigio. Dentro de las culturas occidentales es el caso de la búsqueda de un descendiente masculino.
- b.-Valoración económica: el hijo constituye un aumento potencial del ingreso familiar. El caso de las culturas rurales en que cada hijo es mano de obra barata y disponible, a veces necesaria cuando las condiciones de aislamiento de un pequeño grupo impide el reclutamiento de trabajadores extraños al grupo mismo
- c.-valoración moral o religiosa: el hijo es un regalo divino o su concepción depende de un acto de la voluntad divina. En occidente es el caso de las culturas impregnadas de cristianismo.
- d.- valoración étnica: el hijo es garantía de la supervivencia de un grupo que aspira a conservar su identidad amenazada. Es el caso de las minorías en peli

gro de extinción por la fuerza asimilativa de un grupo más numeroso y poderoso.

e.-valoración psicológica: como valoración extendida en un grupo, es típica de la cultura occidental urbana y de reciente aparición. El rápido avance de la Psicología como ciencia ha puesto de relieve la importancia cualitativa (en oposición a la numérica) del hijo en la constelación afectiva y en el equilibrio emotivo del grupo familiar. El énfasis en este aspecto ha conducido a valorar al hijo a través de nuevos conceptos y a crear una actitud más reflexiva y de liberada en la aceptación o rechazo de cada procreación.

Estas diferentes valoraciones consideradas aisladamente o combinadas, originan los tipos específicos de impulso parental propios de cada cultura.

Es fácil comprobar que los más altos índices de natalidad depende no de una valoración positiva de los hijos, sino más bien de falta de previsión en base a nivel socio-económico y cultural bajo, ambiente rural, falta de educación y de responsabilidad. Por otra parte donde la previsión está estimulada al máximo (clase media en ascenso) se dan los índices de natalidad más bajos.

Parece ser que los grupos de más alta natalidad enfrentan la procreación con una actitud humanamente indeseable, en estas condiciones el nuevo ser ya nace con mínimas oportunidades dentro de su misma familia, sin garantías para su normal desarrollo psico-mental y emocional. Sólo una actitud reflexiva frente a la posibilidad de un hijo y la libre aceptación de su existencia, constituyen garantía suficiente de posibilidades normales de desarrollo humano, y, precisamente lo que llamamos "procreación responsable" es la transformación de la fecundidad biológica, meramente factual en una fecundidad racional y libremente orientada por la pareja, conscientes de que la vida que transmiten es un don y no un daño para el nuevo ser.

Pero, hay que considerar que los factores que no permiten al grupo familiar ejercer una procreación responsable, son factores de orden social que por ser naturaleza escapan a todo control del grupo familiar.

Hay que tener en cuenta que una de las funciones de la sociedad es el establecer condiciones materiales y culturales que permitan la libertad de los indivi

duos y la familia en el desempeño de sus propias responsabilidades.

Es la sociedad la que debe emprender la tarea de convencimiento a la familia para que tengan el ideal de una familia óptima y no el de una familia numerosa, evitando desde luego atentar contra la libertad de la pareja y la imposición de programas al respecto. En definitiva quedará en la conciencia de cada pareja la decisión final en materia de natalidad y su limitación • regulación. Sin embargo hay que aclarar que en las familias de bajo nivel socio-económico y cultural el problema es sumamente serio, ellas no tienen el conocimiento de causa y posibilidad de elegir, como lo tiene la familia de clase media, con instrucción suficiente para saber lo que hacen. La mujer, generalmente, carece de conocimientos de los procesos fisiológicos conciben sus hijos en forma permanente instintiva, con cualquier compañero ocasional, con el que ni siquiera han formado un hogar transitorio. No creo que sea muestra de sentimiento cristiano el mantener a estas mujeres fuera del alcance de información, mediante la cual podría evitar traer al mundo, otro niño infeliz, desnutrido, sin hogar, sin cariño ni seguridad y sin futuro adecuado, el destino de estos niños "de padre desconocido es el abandono y una carrera criminal.

La cuestión se reduce a lo siguiente. Deben tener acceso a la limitación de la natalidad sólo las familias de mayor cultura y medios económicos?.

A través de la Enciclica "Sobre el Desarrollo de los Pueblos", el Papa Paulo VI ha reconocido por primera vez en la historia de la Iglesia Católica, el problema de la población.

En este documento al reconocer el derecho de los gobiernos a organizar sus propios programas nacionales de control de la población y el derecho de los individuos a controlar el número de hijos a tener, el Papa rompe con todos los precedentes de la Iglesia Católica. El paso tomado por su Santidad es relativamente tentativo, pero es también un paso adelante.

Para que los Países puedan alcanzar un desarrollo completo basado en la dignidad y libertad del individuo es preciso promover la educación y la aceptación universal de la planificación familiar y la paternidad responsable en interés del bienestar familiar y de la comunidad.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de Junio de 1.968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. No 5
Junio de 1.968
Original: Español

SECCIONAL 6º

ASPECTOS JURIDICO-SOCIALES

Capítulo V.-

EL TRABAJO DE LA MUJER FUERA DEL HO-
GAR.

AUTOR;

Dr. Julio Martínez Vivot.
PRESIDENTE DE O.P.A.N.
Buenos Aires-Argentina

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

Subtema: "El aumento de la población y la familia"

Capítulo V:

El trabajo de la mujer fuera del hogar

Por: Dr. Julio Martínez Vivot, Abogado

Presidente de OPAN

Buenos Aires - Argentina.

- I -

El trabajo de las mujeres es tan antiguo como el mundo mismo. Sin embargo, puede afirmarse que la revolución industrial originó la obrera, con características de trabajo propias y una situación distinta a la que tenía la mujer en su actividad anterior. En efecto, en el servicio doméstico o en el taller familiar, o en determinadas tareas agrícolas, su labor se remonta hasta los primeros tiempos, perdurando todavía en tales ocupaciones en forma más limitada, aún cuando hoy en nuestra América Latina debe reconocerse que es numeroso el conjunto de mujeres que trabajan en el ámbito rural o como personal de servicio en casas de familia. (O.I.T. Reunión Técnica sobre utilización de mano de obra femenina en los países de América. Documentos 1959).

Pero fueron las precarias condiciones en que se desenvolvía su tarea en el medio industrial las que originaron las primeras medidas protectoras, con disposiciones limitativas relativas sustancialmente a cuatro circunstancias: la duración de su jornada, su descanso semanal, la prohibición de su trabajo nocturno, y su situación en ocasión de ser madres. Estas medidas no son discriminatorias, sino que están íntimamente ligadas a la posición natural que la sociedad acuerda a la mujer en la composición familiar y, en particular, porque en cada mujer existe real o potencialmente una madre. Esa posición le impone obligaciones, trabajos complementarios y un exceso de fatiga y preocupaciones que no pueden dejarse de lado en una consideración de auténtico sentido social.

Todo ello replantea el problema de la necesidad o conveniencia del trabajo de las mujeres, sin ánimo de afectar con ello la mentada igualdad de los sexos en el

orden laboral, sino estimando las consecuencias familiares que pueden operarse en aquellas situaciones en que las obligaciones laborales pueden significar desatención o atención limitada de otras funciones sociales propias, en particular en su calidad de madres de familia. Por ello la incidencia del trabajo de las mujeres en la atención y educación de sus hijos originó numerosas resoluciones y declaraciones al respecto. Entre ellas destacamos la ocurrida en el XII Congreso Panamericano del Niño (1963) que, recomendó expresamente a los gobiernos que, en sus respectivas legislaciones, se comprometan a incorporar normas que "reconozcan a la mujer derecho a condiciones de trabajo y horarios compatibles con sus deberes de esposa y de madre, principalmente durante la primera infancia de sus hijos". (Informe final. T.1 pag. 174).

Sin embargo, a pesar de todas las objeciones e inconvenientes manifestados, el trabajo femenino ha subsistido fundado especialmente en razones de carácter económico, en una necesidad material de salario indispensable o prácticamente imprescindible, como ingreso único o como complemento de otros recursos familiares. Para la mayoría de las madres de familia de las clases menos acomodadas de la población, se trata de una necesidad material únicamente para alcanzar un mínimo vital salarial o para complementar ingresos familiares y alcanzar así ese mínimo. (Oficina Internacional del Trabajo. Participación de las mujeres casadas y de las madres de familia en la actividad económica. Revista Internacional del Trabajo - Vol. XLIII N° 6. pag. 733).

Es más, las estadísticas revelan un incremento del número de las mujeres que trabajan, pero tal circunstancia puede atribuirse principalmente al aumento de la población. Puede también apreciarse un desplazamiento desde las actividades agrícolas hacia el comercio, la industria y las ocupaciones administrativas, así ciertas oscilaciones en la proporción de actividad conforme a las edades, atribuibles sustancialmente al matrimonio y la maternidad. Claro que todo ello no exime de observar lo precario y limitado de tales estadísticas disponibles sobre mano de obra femenina y de tener presente sus posibles errores, para determinar el número de madres de familia que trabajan. Por ello existe una verdadera imposibilidad de efectuar comparaciones internacionales basadas en tales documentaciones, que correrían en tal situación el riesgo de ser inexactas.

Puede afirmarse, que la composición etaria de esta mano de obra, su ubicación en los diversos campos del trabajo o actividades, aumento o disminución, dependen en buena parte del grado de desarrollo del país, de su evolución industrial o económica, de ciertos aspectos demográficos vinculados a la nupcialidad o natalidad, así como a la composición racial de la población y a la subsistencia y evolución de ciertos conceptos tradicionales, de incidencia en el orden familiar y en la conducta correspondiente. Ello es importante también en la repercusión de las conclusiones o recomendaciones a sugerir, que tienen que adecuarse necesariamente a las posibilidades locales y a las estructuras socio-económicas en las que pueden ser de aplicación. También se impone recomendar como paso previo necesario a la adopción de medidas locales en esta materia, la reunión de datos informativos y estadísticas que permitan conocer la extensión de empleo y proporción de las mujeres que son madres de familia, así como sobre las actividades que comprenden y las particularidades de las mismas. En este sentido se expresó la resolución O.I.T. sobre empleo de mujeres con hijos de corta edad en la 38a Reunión del organismo, en 1955, en que se aconsejaba, la inclusión del tema en una Conferencia Regional o Internacional del Trabajo.

-II-

El hecho real del trabajo de la mujer, motivado por razones económicas o, como también se expresa, por razones de afirmación de su independencia y de su capacidad para otros menesteres, origina desde el punto de vista sociológico, consideraciones particulares por su trascendencia y repercusión en los ámbitos demográficos y familiar. La indudable disminución de la unidad familiar, la natalidad extra matrimonial creciente por circunstancias más de falta de educación que por inmoralidad, la insuficiencia de los ingresos comunes al hogar, trae aparejado la necesidad de las madres de emplearse frente a esa situación.

Como consecuencia de ello surge el problema social de la posible desatención de sus obligaciones maternales con perjuicios individuales en los hijos, y colectivos por su incidencia en la comunidad.

En efecto, si bien existen nuevos conceptos sobre la necesidad e importancia de la participación de la mujer en la vida económica, ello no amengua la considera-

ción de su importante papel de madres y de su irremplazable función como tales, presunto yugo del que pretende liberarselas, a pesar de que esa es su "esencial misión y la común y universal aspiración de todas las mujeres que saben verdaderamente amar" (Lombroso Gina - El alma de la mujer. pag. 12).

La falta de la presencia o intermediación de la madre, especialmente en la primera infancia, la falta de control en los años posteriores, particularmente ante la falta de otras estructuras sociales que pueden atenuar esa circunstancia, son elementos negativos recordados permanentemente en todo estudio sobre la conducta de los menores y sobre las causas posibles de incidencia al respecto. Asimismo, las fatigas y esfuerzos en el período de embarazo, la necesidad de reintegros laborales inmediatos luego del parto, y las dificultades para la crianza personal, son factores perturbadores no solo para la propia salud de la mujer que trabaja, sino en especial en la criatura, con repercusiones de carácter psicológico suficientemente destacadas y de innegable repercusión en su conducta futura.

Estas circunstancias influyeron en medidas legislativas y en la creación de servicios y estructuras sociales comprendidas en el campo del bienestar, que significan que en la protección de la mujer que trabaja se ha ido pasando de una simple defensa en su condición de mujer a una defensa de carácter social, vinculada a los problemas de esa índole que suscita el empleo de mano de obra femenina.

Se comprende que prácticamente es imposible la prohibición del trabajo de la mujer con obligaciones familiares, porque nos hallaríamos en el campo de las declaraciones enfáticas, tantas veces incumplidas. Por ello lo adecuado es imponer solo limitaciones parciales a su posibilidad ocupacional vinculadas a horarios o situaciones físicas, fomentar posibilidades laborales que permitan su ingreso salarial sin absorber su tiempo en demasía, o crear recursos propios del bienestar o de la seguridad social para atenuar los efectos negativos que la ausencia materna puede generar en el grupo familiar. Pero todo ello con sentido realista y atendiendo a las condiciones económicas y sociológicas, no solo de cada país y de cada región, sino tal vez de cada sector social cuya respuesta y actitud es distinta. Es decir, no podrá impedirse que exista el trabajo de la mujer, pero podrá lograrse que el mismo " no sofoque en la mujer los instintos domésticos, los deberes hacia la familia, haciendo

que siempre esta se halle en la cumbre de su vida y que el trabajo sea en función de ella y no ésta en función del trabajo". (Cataldi-Enzo - Il lavoro della donna).

-III-

Las medidas concretadas o sugeridas para obviar los inconvenientes sociales derivados del trabajo de la mujer fuera del hogar se refieren a la protección de la limitación de su jornada laboral, a asegurar su remuneración en una igualdad conforme al trabajo realizado sin distinción de sexos, así como a propiciar la implantación de sistemas de trabajo que no le absorban sino parcialmente en el día, o a crear estructuras u organismos tendientes a cubrir en parte las tareas desatendidas o a aliviar las tareas familiares de las trabajadoras.

Una lectura de los textos legislativos de los países americanos, muestra que en todos ellos se han incorporado normas que imponen el descanso anterior y posterior al parto, en mayor o menor extensión, descanso por lactancia, seguros sociales al respecto que contemplan su situación desde el punto de vista sanitario o económico, así como el establecimiento de guarderías para los hijos en determinados supuestos. (Ver: Martínez Vivot Julio J.- Trabajo de Menores y de Mujeres. Cap. VI. Síntesis de legislación extranjera y "Reunión Técnica sobre utilización de la mano de obra femenina en los países de América" -O.I.T.). En esta forma, estos países han cumplimentado los convenios O.I.T. al respecto, que reflejan la preocupación de este organismo internacional en la materia (Ver la O.I.T. y el trabajo femenino).

Però esos textos no deben hacernos forjar demasiadas ilusiones, pues la situación legislativa difiere muchas veces de la situación real, que podemos apreciar a simple vista y que demuestra que aún es preciso efectivizar y actualizar esas normas, darles vida concreta, para que no exista solo una protección ficticia de la mujer que trabaja, precisamente en el momento en que esa protección es más necesaria, en su situación de ser madre.

Así también, encontramos normas relativas a la prohibición del trabajo nocturno de la mujer, considerado como una actividad anormal por sus efectos psicológicos y sociales. La incidencia de este tipo de trabajo, especialmente en la trabajadora madre, es notorio porque agiganta las consecuencias nocivas de su ausencia. Ante

una tendencia a elastizar y limitar esta prohibición, que puede advertirse en algunas corrientes de opinión movidas solo por consideraciones laborales, debe oponerse el sentido de la necesidad de la presencia de la mujer en el hogar en ese tiempo, reconociendo la función social de la familia y la necesidad de sus relaciones humanas, evitando todo cuanto pueda contribuir a disociarlas.- (O.E.A. Comisión Interamericana de Mujeres. Seminario Latinoamericano sobre fortalecimiento de la institución familiar. Caracas 1960).

Para compensar la necesidad económica o psicológica que puede tener la madre de trabajar con sus consecuencias en la atención de sus obligaciones respectivas, se desarrolló la idea de procurar la existencia de ocupaciones de horarios limitados, inferior al habitual. Es el trabajo a tiempo parcial, que le permita trabajar, con su consiguiente ingreso salarial, sin tener que desatender demasiado tiempo sus obligaciones familiares, en particular si su horario de trabajo coincide con el tiempo en que su hijo se halla en una institución de asistencia o en la escuela. Pero no cabe dudar que este sistema en la mayoría de los países americanos es de limitada aplicación, pues necesita determinado desarrollo industrial y circunstancias especiales de demanda de mano de obra, así como determinada capacitación y calificación profesional de la mujer. No es de despreciar la posibilidad de su implantación y convendría tenerlo presente en el desarrollo de las estructuras industriales, donde posiblemente ha de tener mayores resistencia, por las consiguientes dificultades administrativas que pueden originar, así como las económicas en su posible incidencia en los costos. Sin embargo no puede negarse que la posibilidad de implantar el trabajo a tiempo parcial puede ser de real beneficio para las madres, para sus familias, y para la sociedad entera. (Tendencias recientes en la esfera de las posibilidades de empleo y las necesidades de la mano de obra femenina. O.I.T 1959).

Para evitar las consecuencias sociales que derivan de la necesidad del trabajo de las madres fuera de su hogar se han sugerido diversas medidas de incidencia económica, teniendo en cuenta que es esta una de las razones que más la presionan para trabajar, como son la posibilidad de subsidiar a la madre de hijos pequeños sin otro recurso monetario que el que proviene de su trabajo, o bien con salarios familiares al marido, que hagan innecesario el trabajo de la esposa por necesidad de complementar los ingresos del hogar. Sabemos sin embargo que la primera es una medida

de limitada aplicación, solo posible en supuestos excepcionales, y en cuanto a los salarios familiares, exigirían la existencia de una familia integrada, que no siempre se da, y un importe de los mismos que pueda realmente ser una ayuda real para solventar los gastos del hogar.

También nos hemos referido a la creación de estructuras u organismos tendientes a cubrir en parte las obligaciones desatendidas. El hecho real es que las mujeres que trabajan fuera del hogar tropiezan con graves dificultades para procurar a sus hijos de corta edad los cuidados que necesitan durante las horas de trabajo. Los paliativos al respecto podrían hallarse en un sistema escolar más completo, en cuanto a horas de concurrencia y servicios que se prestan en la escuela, así como en casas-cunas o guarderías que tuvieran el cuidado de los niños pequeños durante las horas de labor. Sabemos sin embargo que estas medidas no son de fácil existencia y conocemos los peligros de su organización inadecuada en la práctica. En las muchas horas en que falta el control y atención materno quedan los hijos menores al cuidado de otras personas perientes o no, en otros casos al cuidado de hijos de un poco mayor edad o simplemente a su propio arbitrio, con todos los peligros materiales y morales consiguientes. Hemos advertido que muchas legislaciones imponen en la industria, que ocupa un grupo de personal femenino, la instalación de la guardería en el establecimiento, pero las mismas en general no se han concretado o han tenido resistencias y dificultades para su utilización, particularmente por la distancia entre el hogar y el lugar de trabajo y las dificultades de los medios de comunicación.

Todo ello sin perjuicio de los argumentos de orden médico y psicológico contrarios a la existencia de guarderías o casas cunas en la primera edad, así como en la necesidad de calificar el personal para su atención, frecuente a un hecho real y evidente que es la ventaja de la inmediación y crianza de la madre directamente. No podríamos hablar con seriedad, dadas nuestras posibilidades de atención social, de auxiliares de familia u otros servicios semejantes, como ocurre en algunos países de alto desarrollo, donde aún así tienen dificultades para concretarlas, porque nuestras recomendaciones tienen que ser pensadas con sentido actual y realista.

Sin duda es posible pensar en teoría en servicios sociales para la atención de los hijos de las madres trabajadoras y existen interesantes estudios y experiencias

al respecto. (Ver "El cuidado de los niños durante el trabajo de las madres. Revista Internacional del Trabajo". Vol XLIII - N° 5; "Servicios sociales en favor de las madres trabajadoras. Rev. Internacional del Trabajo Vol. XLIII - N° 3). Sin embargo, y en atención a nuestras realidades y posibilidades concretas, quizás sea más propicio procurar el cumplimiento y actualización de la legislación existente en la materia, atender con auténticos recursos de seguridad social a las necesidades más inmediatas, acentuar el sentido de la responsabilidad y del cumplimiento de las obligaciones familiares y procurar que la propia comunidad trate de atender las necesidades del medio, sin perjuicio que el Estado, en función supletoria, pueda organizar estructuras y servicios que contribuyan a disminuir los efectos sociales que naturalmente produce el trabajo de la madre trabajadora fuera del hogar. En este sentido formulamos las siguientes recomendaciones:

- 1) Ampliar las normas legales que permitan a las mujeres que trabajen fuera del hogar tener condiciones laborales, horarios y descansos compatibles con sus deberes de esposa y de madre, principalmente durante la primera infancia de sus hijos, haciéndolas extensivas a todos los campos de actividad en que aquéllas puedan desempeñarse.
- 2) Velar por el efectivo cumplimiento de las normas vinculadas con la mujer que trabaja, con una adecuada fiscalización al respecto.
- 3) Procurar que las normas de seguridad social vinculadas con la maternidad aseguren una adecuada atención sanitaria de la madre y del niño, así como que los subsidios que se acuerdan por dicha circunstancia resulten reales y compensatorios del jornal perdido por esa situación.
- 4) Promover estudios e investigaciones para conocer la situación real de la mujer que trabaja fuera del hogar, especialmente de aquellas que tienen hijos menores, determinando las causas de su acceso y permanencia laboral y su incidencia en el orden familiar, a los efectos de adoptar una política social adecuada al respecto.
- 5) Promover la creación, por parte de organismos oficiales y organizaciones de la comunidad, de servicios tendientes a aliviar la situación de la madre que trabaja fuera del hogar, en especial velando por una atención adecuada de sus hijos.
- 6) Alentar la posibilidad de que existan en las estructuras industriales, actividades de trabajo a tiempo parcial, que permitan la ocupación femenina sin una absorción de tiempo tal que obstaculice el cumplimiento de sus obligaciones familiares.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de Junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. N° 6
14 de Junio de 1968
Original: Español

Seccional 3- ASPECTOS DE EDUCACION

Subtema:
El aumento de la población infantil y la planifi
cación educativa.

Presentado Por:

El Dpto. de Planeamiento Integral de la
Educación. Ministerio de Educación Públi
ca. Ecuador.

AUTORES;
Dr. Edmundo Carbo, Prof. Ermei Velas
es y Lic. Franklin Ramirez.

MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA
Departamento de Planeamiento Integral de la
Educación

EL AUMENTO DE LA POBLACION INFANTIL Y LA PLANIFICACION
EDUCATIVA

(Documento para el XIII Congreso Panamericano del Niño)

QUITO - ECUADOR

1968

MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA

Departamento de Planeamiento Integral de la Educación

Documento preparado para el XIII Congreso Panamericano del Niño

Subtema:

EL AUMENTO DE LA POBLACION INFANTIL Y LA
PLANIFICACION EDUCATIVA.

Elaboración:

Dr. Edmundo Carbo,
Director del Departamento

Prof. Ermel Velasco,
Subdirector, Jefe de Estadística

Lic. Franklin Ramírez,
Programador Educativo

Quito, Junio de 1968

I N D I C E

- Introducción

I. ANALISIS DE LA SITUACION

A. Demográfica

1. Población total y regiones;
2. Distribución de la población por áreas urbana y rural;
3. Crecimiento de la población por edades (y tasas) y absorción de la matrícula (Gráfico).

B. Económica-social

1. Relación de las condiciones económicas y la educación;
2. Población económicamente activa y productiva;
3. Población económicamente activa por ramas y nivel de instrucción;
4. Demanda futura de mano de obra por sector de actividades, ocupación y nivel de instrucción.

C. Educativa

1. Producción del sistema Educativo:
 - a) Retención escolar; primaria (urbana y rural) y media.
 - b) Deserción: Primaria y media.
 - c) Repetición: primaria y media.
2. Aspectos cualitativos: en Primaria y Media:
 - a) Estructura del sistema.
 - b) Planes, Programas y métodos.

II. CRITERIOS BASICOS PARA EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION NACIONAL

III. PLANIFICACION EDUCATIVA

A. Nivel Primario:

1. Metas cuantitativas;
2. Metas Cualitativas;
3. Costos del Plan.

B. Nivel Medio

1. Metas cuantitativas:
 - a) En general:
 - b) Por ramas de estudio.

I N T R O D U C C I O N

"El aumento de la población amenaza anular todos nuestros esfuerzos por elevar los niveles de vida de muchos países más pobres. A menos que pueda restringirse el aumento de la población podemos vernos forzados a abandonar por esta generación nuestras esperanzas de progreso económico". Eugene Black.

El XIII Congreso Panamericano del Niño ha tenido el acierto de dedicar sus esfuerzos a dilucidar uno de los temas más inquietantes que vive el mundo contemporáneo, particularmente en los países que luchan por salir del subdesarrollo y que encuentran como uno de sus grandes obstáculos la denominada "explosión demográfica" unida a los insuficientes índices de crecimiento económico.

Con acertada visión, el tema central del Congreso se lo ha planteado en los siguientes términos: "El aumento de la población y su incidencia sobre la infancia, la adolescencia, la juventud y la familia americana".

El Ecuador tiene una de las tasas de crecimiento de las más altas en América y una proporción así mismo grande de población joven que para su supervivencia descansa en un pequeño contingente de población adulta productiva equipada de escaso nivel técnico-educativo que hacen precaria toda perspectiva de expansión del desarrollo; pues, los esfuerzos del crecimiento económico se ven absorbidos por las necesidades crecientes de consumo; por la imposibilidad de fomentar el ahorro y de destinar mayor cantidad de fondos para defender el porvenir educativo de la infancia, de la adolescencia y la juventud.

No hay duda, de otra parte, como lo muestran las estadísticas vitales, que hemos mejorado las condiciones de saneamiento ambiental y nutritivas, con lo cual se ha conseguido disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad infantil; pero, paradójicamente estos hechos acrecientan las demandas de educación tanto cuantitativa como

cualitativamente. Los recursos económicos hay que repartirles equitativamente entre la educación y los otros sectores no menos importantes para el desarrollo (vialidad, salud, etc.); el financiamiento de la educación siempre queda corto ante demandas crecientes y en disputa; la racionalización de los pocos recursos se impone como necesidad imperiosa; los reajustes de los planes tienen que hacerse en forma periódica y a medida de las disponibilidades económicas; la educación tiene que adaptarse a las necesidades ineludibles de los cambios sociales y económicos; sin falsos prejuicios morales la educación debe encarar valientemente el problema del alto crecimiento demográfico como una de las condiciones para defender a las mismas generaciones futuras de la miseria, ignorancia y pobreza y augurar el progreso de la nación.

El trabajo que presentamos no tiene carácter de recomendaciones universales, sino un ejemplo de planificación educativa dentro del marco de específicas condiciones demográficas, culturales, sociales y económicas.

/edm.

I. ANÁLISIS DE LA SITUACION

A. Demográfica

El análisis demográfico se basa en los datos del Censo de 1962, que es el último llevado a cabo en el País; sobre estas cifras se han calculado proyecciones hasta 1967, en forma total y en aspectos específicos, como los que se estudian a continuación.

Según estimaciones de la división de Estadísticas y Censos de la Junta Nacional de Planificación Económica, la tasa promedio de crecimiento demográfico se mantiene en el 3,42 %, considerada como una de las más altas en el mundo y en América. A este ritmo, para fines de noviembre del presente año, el Ecuador contará con una población de 5'776.100 habitantes.

La tasa de crecimiento en algunas provincias es muy superior al promedio nacional, tal es el caso de El Oro (4,77 %), Guayas (4,29 %), Esmeraldas (4,19%), Los Ríos (4,19 %), en la Costa; Pi chinchá (4,04 %), en la Sierra; Morona Santiago (5,29 %), en la Región Amazónica, y, en Galápagos (6,45 %).

CUADRO Nº 1

Crecimiento de la Población Total y por Regiones

AÑOS	1962	1967	AUMENTO	
			Absoluto	%
Total:	4'721.100	5'585.400	864.300	18,30
<u>Regiones</u>				
Sierra	2'461.024	2'817.891	356.877	14,50
Costa	2'178.601	2'662.356	483.755	22,20
Amazónica	78.007	102.009	24.002	30,76
Galápagos	2.468	3.144	676	27,39

Fuente: División de Estadística y Censos

Elaboración: Departamento de Planeamiento Integral de la Educación.

El crecimiento total de la población en el quinquenio fue de 18,3 %. La Sierra, comparativamente con las otras regiones, tuvo un crecimiento menor, aunque fue mayor al porcentaje de aumento de la población total. Las Regiones con mayores crecimientos fueron el Oriente y Galápagos debido a los movimientos migratorios estimulados por los programas de reasentamiento y colonización, especialmente en la región amazónica.

Este aumento de la población total que coincide con la tasa de crecimiento y que por regiones es superior a este, agrava los problemas de trabajo, vivienda, saneamiento y educación, como lo reflejarán, en este último aspecto, los datos de las edades correspondientes.

CUADRO Nº 2

Distribución de la Población por Areas: Urbana y Rural

Regiones	1962	1967	Aumento	%
Urbana	1'652.036	2'076.427	424.391	25
Rural	3'069.064	3'508.973	439.909	14.3
Urbana	34,99%	37,18 %		
Rural	65,01%	62,82 %		

La población del Ecuador es en su mayor parte rural; en 1962 la proporción era de 65,01 % rural y 34,99 % urbana, aunque durante el quinquenio el aumento de la población urbana creció en un 25 % y el de la rural en 14,3%; en 1967 la diferencia proporcional a favor de la población urbana fue solo del 2,19 %, hecho que indica movilidad del campo hacia la ciudad, especialmente hacia los centros mayormente poblados.

De otra parte, los estudios de movilidad demográfica interna re

velan que sólo el 88,6 % de la población nacional vivía en las provincias de su nacimiento, mientras que el 11,4 % era nativa de otras provincias. El Censo de 1962 ya reveló que la región geográfica que tiene una composición mayor de habitantes originarios de otras provincias era la Costa, con el 13,1 %, mientras que en la Sierra hay un 9,3 %.

3. Crecimiento de la población por edades y absorción de la matrícula

La gráfica sobre "Población en edad escolar y población absorbida por el sistema escolar, por edades y grados o cursos", nos muestra la escolaridad por edades desplegadas en el año escolar 1965 - 66. Su análisis pone de manifiesto los siguientes hechos:

- a. Hay una relación inversa entre escolaridad y edad; a medida que aumenta la edad disminuye el número de personas que están dentro del sistema escolar ecuatoriano.
- b. Una gran cantidad de niños de 6 a 7 años, no ingresa a la escuela a la edad debida, lo cual hace que la curva, en lugar de tener su máxima altura a los 6 años, los tenga a los 8. Esto, en mayor o menor magnitud, influirá para que la permanencia de los niños en la escuela disminuya, porque a mayor edad los alumnos tienden a abandonar más pronto la escuela para ingresar a la fuerza del trabajo.
- c. Existe una enorme cantidad de personas de 6 a 24 años que se halla ausente del sistema escolar. Esta ausencia puede estimarse en más de un 50 %.
- d. Desde el 1er. Grado de escuela primaria hasta el 6º Curso de educación media, es impresionante la disminución de alumnos, Hay una deserción notable del 1º al 2º Grado y del 6º grado al primer curso, todo lo cual muestra, gráficamente, la escasa retención escolar.

- e. No hay correspondencia entre el grado o curso y la edad que debería tener el alumno. Además, en un mismo grado o curso, hay mucha heterogeneidad de edades en los alumnos, lo cual dificultará la enseñanza.

B. Económico Social

1. Relación de las condiciones económicas y la educación

- a. El crecimiento económico que se expresa en el producto interno bruto (P.I.B.), en el período de 1960 a 1965, creció a una tasa promedio anual del 4,4 %. Si se toma en cuenta que la tasa del crecimiento de la población fue de 3,4 %, el aumento anual de la renta per cápita fue apenas del 1 %, lo que significa que el enorme crecimiento demográfico hace que el mejoramiento económico sea insuficiente para atender a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y del impulso que se debe dar a los sectores económicos del desarrollo.
- b. Sin embargo, en 1964 el P.I.B. tiene una notable expansión; por tanto, el consumo y la inversión públicas se recuperan, debido en gran parte al incremento de las exportaciones y a la adopción del Plan General de Desarrollo que origina un aumento en el crédito externo.
- c. La relación de los gastos en educación con respecto al P.I.B. ha mantenido un incremento que, aunque ligero, ha sido constante, como puede verse en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO Nº 3

GASTOS DE EDUCACION EN RELACION CON EL P.I.B. Y LOS GASTOS PUBLICOS

TOTALES

AÑOS	Producto Nacional Bruto (millones) (1)	Presupuesto Gral. del Estado. (millones de sucres) (2)	Presupuesto de Educac. (miles de sucres) (3)	Relación P.NB/Gastos Educ. (4): 3/1	Relación Presup. del Estado. Gastos de Educación (5): 3/2
1960	13.662	1'701.672	215.614	1,37	12.49
1961	14.612	1'770.025	246.941	1,69	13,95
1962	15.620	1'921.864	337.445	2,16	17,56
1963	16.915	2'529.944	382.627	2,26	14,38
1964	17.396	3'033.305	428.309	2,46	14,12
1965	18.442	4'359.987	513.128	2,78	11,77

Si analizamos la relación del Presupuesto del Estado con el de Educación, se puede observar que esta se expresa en un porcentaje de creciente en los tres últimos años, lo cual se explica por la importancia concedida a los programas de infraestructura para atender a la fase inicial de desarrollo, sin descuidar, desde luego el sector educativo, como lo demuestra la relación entre el P.I.B. y los gastos destinados a educación.

2. Población Económicamente activa y productiva

El volumen de la población económicamente activa en 1962 llegó a 1'475.300; la relación con la población total es de 31,2 % proporción pequeña que soporta el peso de la productividad. Este stock productivo está compuesto por las edades de 12 a 14 años en una 5,91% de 15 a 64 en un 89,21 % y de 65 y más años en un 4,88 %, lo que refleja un porcentaje apreciable de menores de edad que, debiendo estar dentro del sistema educativo, están prematuramente incorporados a fuerza del trabajo y otro contingente no menor que, por su edad, ya debía

estar acogido al retiro.

3. Población económicamente activa por ramas y nivel de instrucción

CUADRO Nº 4

Población Económicamente Activa por ramas de Actividad

(1950 - 1965)

Rama de Actividad	1950	1965
	TOTAL	TOTAL
Total	100 %	100 %
- Agricultura	59	55,52
- Minería	0,47	0,25
- Manufactura	14,20	14,58
- Construcción	2,50	3,33
- Energía	0,10	0,32
- Comercio	6,40	6,73
- Transportes	2,58	2,98
- Servicios	10,44	13,26
- Otros	4,31	3,03

FUENTE: Censos Nacionales de Población 1950-1962

ELABORACION: Junta de Planificación. Sección de Recursos Humanos.

Los datos de los Censos, como se muestran en el cuadro, reflejan una alta participación de la población activa en el sector primario, pues ocupa a más del 50 % de la fuerza del trabajo. .

Sigue en importancia la manufactura constituida por artesanía, pequeña industria, manufactura casera y la industria fabril que representa un bajo porcentaje dentro de esta rama.

Con excepción del sector Terciario (comercio, transporte, servicios), que tuvo un ligero crecimiento entre los dos Censos, el Sector Secundario (construcción, industria, etc.), no ha experimentado un impulso significativo para el desarrollo, por tanto, el país sigue basando su economía en el sector agrícola.

El cuadro anterior revela que la fuerza de trabajo por sectores de actividad tienen un personal muy escaso con instrucción media y superior, de manera preferente el sector agrícola.

Un 30 % de la población activa en (1962), era analfabeta; de los cuales el 80 % de trabajadores analfabetos corresponde al sector primario, el 9 % al secundario y 11 % al terciario, realidad que impone elevar el nivel cultural del trabajador del campo y mejorar las condiciones de las escuelas rurales como una de las condiciones fundamentales para salir del subdesarrollo cultural y técnico de este Sector; pues, no se puede pensar en tecnificar la agricultura cuando apenas el 1,94 % tiene educación de nivel secundario y el 0,27 % educación superior.

En general, en todos los sectores es escasa la preparación de nivel instructivo medio y superior.

Demanda Futura de Mano de Obra por Sector de Actividad, Ocupación y

Nivel de Instrucción

CUADRO Nº 5

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMA DE ACTIVIDAD Y NIVEL DE INSTRUCCION 1965

(DISTRIBUCION PORCENTUAL)

RAMA DE	TOTAL	ANALFABETOS	ALFABETOS	NIVEL DE INSTRUCCION		
				TOTAL	PRIMARIO	SECUNDARIO SUPERIOR
TOTAL	100.0	29.84	70.18	100.0	85.21	12.66
Agricultura	100.0	42.87	57.13	100.0	97.79	1.94
Minería	100.0	15.35	84.65	100.0	86.88	11.02
Manufactura	100.0	15.07	84.93	100.0	85.37	14.18
Construcción	100.0	17.49	82.51	100.0	90.07	6.40
Energía	100.0	12.87	87.13	100.0	74.04	22.40
Comercio	100.0	9.43	90.57	100.0	70.74	26.55
Transportes	100.0	4.74	95.26	100.0	77.65	21.69
Servicios	100.0	15.37	84.33	100.0	61.70	29.77
Otros	100.0	10.70	89.30	100.0	71.29	25.33

FUENTE: Censo Nacional de Población 1962

ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.- Sección Recursos Humanos.

CUADRO N° 6

ECUADOR: POBLACION OCUPADA POR GRADES GRUPOS DE ACTIVIDAD

1965-1973-1980

(En miles de personas)

GRUPO DE OCUPACION	1965		1973		1980	
	Número	Por ciento	Número	Por ciento	Número	Por ciento
TOTAL	1.543.0	100.0	1.998.8	100.0	2.584.8	100.0
0 Profesionales, técnicos y afines	50.2	3.3	78.4	3.9	118.7	4.6
1 Gerentes, Administradores, Direc.	6.2	0.3	18.2	0.9	31.1	1.2
2 Empleados de Oficina	51.3	3.3	90.7	4.5	134.1	5.2
3 Vendedores	92.4	6.0	127.0	6.4	188.1	7.3
4 Agricultores, pescadores, madere - ros, afines	856.3	55.5	1.059.9	53.0	1.323.5	51.2
5 y 7 Obreros	487.6	31.6	624.8	31.3	789.3	30.5

NOTA: No incluye reposición

FUENTE: Junta Nacional de Planificación

ELABORACION: Programación de Recursos Humanos - Provisional.

El cuadro anterior muestra la distribución de la población ocupada en 5 grandes grupos dentro de cada sector económico calculados sobre la base de la tendencia histórica y las modificaciones estimativas hasta 1973 y 1980. Se puede observar que, de acuerdo con esta tendencia, los cambios serían muy lentos, pues en agricultura del 55,5 % que constituye la población ocupada en 1965, apenas se pasaría al 51,2 % en 1980, por tanto, se requiere un gran esfuerzo económico-técnico para acelerar el proceso de cambio y equilibrar la distribución de la población activa en los distintos sectores económicos.

CUADRO Nº 7

ECUADOR: POBLACION OCUPADA POR GRANDES GRUPOS DE OCUPACION SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION

1965 1973 1980 (En miles de personas)

GRUPOS DE OCUPACION	NIVEL DE INSTRUCCION				
	Total	Universitario	Media	Primaria	Resto
TOTAL	1.543.0	1965 13.3	42.9	332.4	1.154.4
0 Profesores, técnicos y afines	50.2	10.7	15.5	21.1	2.9
1 Gerentes, administradores, directores	5.2	0.4	1.6	2.7	0.5
2 Empleados de oficina	51.3	0.9	11.5	32.5	6.4
3 Vendedores	92.4	0.4	4.4	41.1	46.5
4 Agricultores, pescadores, madereros, afines	858.3	0.3	2.8	51.2	802.1
5 y más obreros	487.6	0.6	7.1	183.8	296.1
TOTAL	1.998.8	1973 24.9	99.1	482.5	1.392.3
0 Profesores, técnicos, afines	78.4	17.6	35.0	22.3	3.5
1 Gerentes, administradores, directores	18.2	2.1	5.9	7.5	2.7
2 Empleados de Oficina	90.7	2.0	30.1	47.4	11.2
3 Vendedores	127.0	0.9	7.0	62.6	56.5
4 Agricultores, pescadores, madereros, afines	1.059.9	1.1	4.2	106.0	948.6
5 y más obreros	624.6	1.2	16.9	236.7	369.8
TOTAL	2.584	1980 41.8	167.6	701.3	1.673.1
0 Profesores, técnicos, afines	118.7	29.0	64.3	21.2	4.2
1 Gerente, Administradores, directores	31.1	4.7	10.4	11.3	4.7
2 Empleados de Oficina	134.1	3.5	47.5	66.5	16.6
3 Vendedores	188.1	1.9	11.7	100.0	74.5
4 Agricultores, pescadores, madereros, afines	1.323.5	1.3	5.3	186.6	1.130.3
5 y 7 obreros	789.3	2.4	28.4	315.7	442.8

En 1965, de 1'543.000 ocupados en las diversas ramas de actividad, apenas el 0,86 % tienen preparación universitaria.

Para 1973, con una población ocupada de 1'988.800, el 1,25 % deberá tener formación universitaria y en 1980, de una población de 2'584.000, el 1,66 % deberá tener educación de nivel superior.

Para los mismos grupos de ocupación y en los mismos periodos los porcentajes en población con educación media serán de 2,78 % (1965), 4,96 % (1973) y 6,48 % en (1980) Con educación primaria, la variación será de 21,54 %, 24,14 % y 27,13 %, respectivamente.

Finalmente, un alto porcentaje de la población ocupada tendrá un nivel instructivo bajo que no traspasará el quinto grado de la primaria y cuyo porcentaje en los periodos antes indicados y en relación con la población respectiva será de 74,82 %, 69,65 % y 64,72 % Es innegable que para elevar los índices culturales, de producción y de productividad será necesario atender al mejoramiento técnico - cultural del trabajador en servicio.

C. Educativa

Es innegable que los factores demográficos y económico-sociales repercuten directamente en la estructura del sistema educativo, en los métodos de enseñanza, en la calidad del personal docente, en las condiciones de los locales escolares y los recursos de la enseñanza; todo lo cual, a su vez, se traduce en la naturaleza de la productividad del sistema educativo.

Los índices altos de crecimiento demográfico y bajo ingreso por habitante se expresan en deficiencias permanentes para atender a la educación nacional tanto en cantidad como en calidad.

Producción del Sistema Educativo

CUADRO Nº 8

MATRICULA, DESERCIÓN, PROMOCIÓN Y RETENCIÓN DE ALUMNOS EN LA
EDUCACIÓN PRIMARIA, POR ZONAS*

Año Escolar: 1965-66

A. ZONA URBANA

GRADO	MATRICULA NETA			DESER- TORES	MATRICULA EFECTIVA	APROBA DOS	REPRO- BADOS
	TOTAL	NUEVOS	REPETI DORES				
TOT.	388.387	334.721	53.666	40.116	348.271	314.351	33.920
1º	96.137	78.040	18.097	14.445	81.692	71.799	9.893
2º	74.288	63.213	11.075	7.275	67.013	60.098	6.915
3º	67.162	59.192	7.970	6.249	60.913	55.060	5.853
4º	58.521	51.613	6.908	5.169	53.352	48.293	5.059
5º	49.870	44.637	5.233	3.919	45.951	42.071	3.880
6º	42.409	38.026	4.383	3.059	39.350	37.030	2.320

RETENCIÓN ESCOLAR

GRA DO	M A T R I C U L A N E T A											
	1960-61		1961-62		1962-63		1963-64		1964-65		1965-66	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
1º	81.764	100,00										
2º			55.660	68,07								
3º					55.143	67,44						
4º							50.797	62,12				
5º									45.712	55,90		
6º											42.409	51,86
GRADUADOS											37.030	45,28

CUADRO Nº 9 .

B. ZONA RURAL

GRADO	MATRICULA NETA			DESERTORES	MATRICULA EFECTIVA	APROBADOS	REPROBADOS
	TOTAL	NUEVOS	REPETIDORES				
TOTAL	412.120	330.876	81.244	46.634	365.486	303.670	61.816
1º	165.280	120.196	45.084	24.363	140.917	106.061	34.856
2º	90.502	75.360	15.142	8.348	82.154	69.737	12.417
3º	68.399	58.004	10.395	6.341	62.058	54.424	7.634
4º	44.373	38.535	5.838	4.100	40.273	36.162	4.111
5º	25.946	23.169	2.777	2.162	23.784	21.743	2.041
6º	17.620	15.612	2.008	1.320	16.300	15.543	757

RETENCION ESCOLAR

GRADO	M A T R I C U L A N E T A											
	1960-61		1961-62		1962-63		1963-64		1964-65		1965-66	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
1º	137.414	100.0										
2º			72.694	52,90								
3º					52.725	38,36						
4º							34.137	24,84				
5º									22.027	16,02		
6º											17.620	12.82
GRADUADOS											15.543	11,31

Analizada la producción de la educación primaria, por zonas, urbana y rural, como se muestra en los cuadros anteriores, se puede apreciar la baja producción del nivel, especialmente en la zona rural. En efecto, de una matrícula neta de 388.387 alumnos de la zona urbana, el 80,94 % fue aprobado en los diferentes grados, desertó el 10,33 % y fue reprobado el 8,33 %, en tanto que en la zona rural, de una matrícula de 412.120, el 73,68 % fue aprobado, desertó el 11,32 % y fue reprobado el 15%; es decir, que en la zona urbana encontramos un desperdicio global del 19% y, en lo rural, el 26 %. Aunque estas cifras de pérdida ya son bastante altas, sin embargo, son mucho mayores, cuando se las analizan a lo largo de un ciclo escolar de 6 años; así la retención de los que se graduaron en primaria en 1965-66, tomando en cuenta los que ingresaron seis años atrás, es de 45,28 % para el medio urbano y de 11,31 % para el rural.

- En términos de desperdicio significa que en lo urbano hay un 55 % y en lo rural un 88,69 % de elementos que, con una preparación incipiente de nivel primario incompleto, pasan en gran parte, a engrosar las filas del analfabetismo, constituyen mano de obra de bajísima producción y elementos carentes de formación cívica, todo lo cual crea problemas sociales traducidos en falta de iniciativa, de hábitos de salud, de espíritu de empresa y de dinamismo en la sociedad en la que actúan.

- En función de financiamiento, el desperdicio significa un exiguo aprovechamiento de los recursos destinados a la educación, tanto por los que abandonan los estudios como por los que repiten el año, ya que estos últimos ocupan plazas que podrían haber sido llenadas por los nuevos contingentes que demandan educación.

El problema de la deserción y de la pérdida de año se convierte, así, no solamente en un problema pedagógico, sino económico y social que no se soluciona solamente incrementando las rentas para educación, sino tomando medidas destinadas a disminuir el desperdicio y a aprovechar mejor los recursos existentes.

C U A D R O N^o 11

ALUMNOS MATRICULADOS, APROBACION, DESERCIÓN Y REPROBACION EN EL

NIVEL MEDIO AL AÑO 1965 - 1966

Modalidad	N ^o de Ma trricula- dos.	%	% Aproba ción.	% Deser ción	% Repro bación.	Retención en el Ci- clo de 1961-66
HH.Modern.	61.671	52,65	78,23	9,47	12,30	34,78
HH.Clásicas	1.285	1,09	90,59	5,25	4,20	26,62
Técnic.Prof.	40.583	34,60	76,00	11,32	12,68	21,84
Normales (Urb.y Rur)	13.724	11,70	86,87	5,05	8,08	68,65
MATRICULA						
TOTAL	117.263	100,00				

ELABORACION: Departamento de Planeamiento Integral de la Educación

De 117,263 alumnos que constituye la matrícula global de los planteles de Educación Media, al año 1965-66, el mayor porcentaje corresponde a Humanidades Modernas, tendencia que viene manteniéndose desde años atrás y que no es la más adecuada para apoyar las etapas iniciales del desarrollo que necesita elementos capacitados de nivel medio para satisfacer las necesidades de los sectores primario y secundario. El siguiente lugar lo constituye el bachillerato Técnico-Profesional, pero con la indicación de que en él se incluye Comercio y Administración en una proporción del 70,88 % mientras que Agropecuaria apenas representa el 3,06 % y Artes Industriales el 13,71 %. Los colegios de Ciencias de la Educación para el nivel primario representan una proporción del 11,70 %. Como puede observarse, la matrícula de este nivel tiene una proporción desequilibrada entre las diversas ramas. Este hecho, ha impuesto, entre otros, la elaboración de un plan de educación que reoriente la repartición de la matrícula en función de las necesidades de recursos humanos de nivel medio y del suministro de candidatos para las profesiones del nivel superior.

La retención en un ciclo escolar expresada en el porcentaje de graduados, en general, es muy baja para todas las ramas de la Educación Media, con excepción de los Colegios Normales que llega al 68,65 %, fenómeno que se debe especialmente al ingreso al ciclo profesional de alumnos que han terminado los tres primeros cursos en o ros planteles de Educación Media.

El desperdicio de la educación media a lo largo de un ciclo de estudios de 6 años es la expresión de una serie de causas complejas determinantes de la situación, tales como: condiciones económicas que obligan al abandono prematuro de los estudios, la estructura rígida del sistema tradicional que no facilita la movilidad entre planteles de distinta modalidad, planes de estudios y sistemas de promoción inflexibles, excesivo número de alumnos por profesor, particularmente en los tres primeros cursos que es justamente el ciclo donde se produce la mayor deserción; métodos de enseñanza clásicos, ausencia de recursos de enseñanza modernos y bajo nivel de preparación docente en la mayor parte del profesorado.

Las consecuencias de este fenómeno se expresan en los sentimientos de frustración que provoca el abandono o el fracaso en los estudios; la proliferación de ocupaciones "aparentes" poco remunerativas, o la desocupación de jóvenes sin ninguna capacitación para el trabajo.

Para el Estado significa una inversión improductiva y un aumento en el costo de los graduados. El Plan Nacional de educación se propone favorecer la retención e impulsar la educación "compensatoria" mediante la capacitación acelerada de la juventud que no puede seguir los estudios regulares.

1. Pirámides Demográfica y escolar:

El análisis de las pirámides demográficas y escolar, trazadas con los datos estadísticos del año 1964, pone de manifiesto los siguientes hechos:

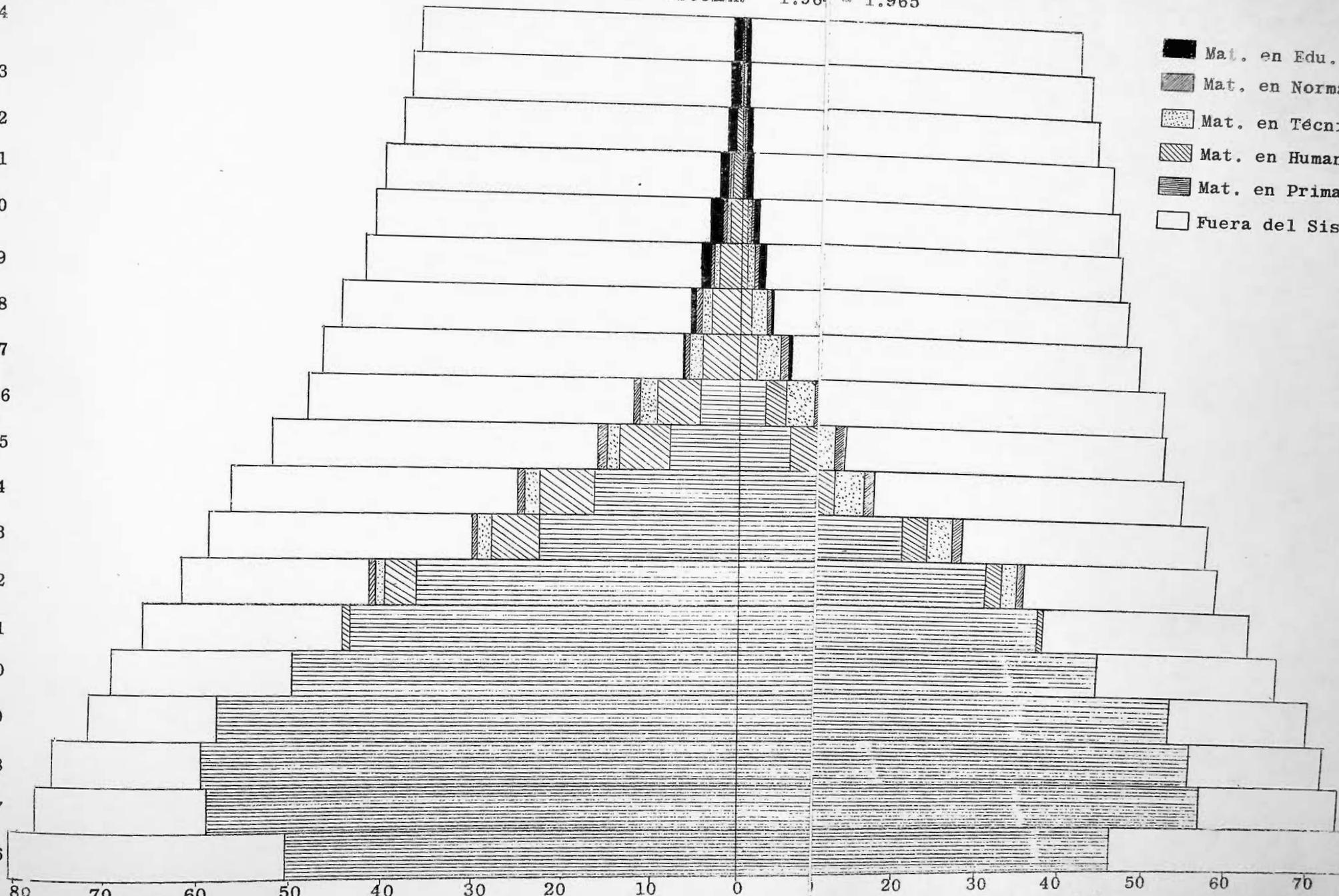
1. El 41,2 % de la población de 6 a 24 años, inclusive, se encuentra matriculada en planteles de educación primaria, media

PIRAMIDE ESCOLAR 1.964 - 1.965

Edad en años

24
23
22
21
20
19
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6

- Mat. en Edu. Supe
- ▨ Mat. en Normal
- ▩ Mat. en Técnica
- ▧ Mat. en Humanidad
- ▦ Mat. en Primaria
- Fuera del Sistema



80 70 60 50 40 30 20 10 0 20 30 40 50 60 70
Miles. VARONES MUJERES

y superior, es decir, 1.257.281 personas se hallan fuera del sistema educativo.

2. La forma muy aguda de la pirámide escolar es una expresión del carácter eliminatorio de la educación ecuatoriana. En el grupo de 6 a 12 años, que corresponde al nivel primario, la proporción de personas que recibe educación es de 68 %, del cual, el 67 % está en la escuela primaria y el 1 %, en el colegio.

En el grupo de 13 a 18 años, que corresponde al nivel medio, apenas un 25,7 %, se encuentra dentro del sistema escolar: 14,2 % en la primaria, 11,4 % en la media y 0,1 % en la superior.

En el grupo de 19 a 24 años, de nivel superior, un porcentaje muy reducido, del 3,4 % está dentro del sistema escolar: 1,7 % en la media y 1,7 % en la superior, y

3. No existen grandes diferencias entre mujeres y varones en la proporción de personas que están dentro del sistema escolar, especialmente en el nivel primario. Desde los 6 hasta los 10 años, la proporción es aproximadamente igual; a partir de los 11 años, la proporción aumenta, progresivamente, a favor de los varones, en particular en las edades que corresponden al nivel superior.

Retención Escolar en los Tres Niveles Educativos.

Partiendo de la matrícula de 1er Grado en el año escolar 1950-51, que se la considera como 1.000, se ha seguido su evolución en los grados y años sucesivos, hasta 1968-69, que corresponde al 7º año de universidad o 19 años de escolaridad, en la que la proporción es de 1 con respecto a los 1.000 que sirvieron de base, lo que quiere decir que si se mantuviera la misma proporción de retención, para obtener un graduado de 7 años de estudio en la universidad se requerirían 1.000 matriculados en primer grado de primaria. Esto revela la índole selectiva del sistema y su bajo rendimiento cuantitativo.

4. ASPECTOS CUALITATIVOS

a) Legislación y Administración

Las Leyes vigentes para el Sistema Educativo Nacional son: la Constitución Política, la Ley Orgánica de Educación Pública y la Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio (esta última rige solamente para los niveles primario y medio); más una serie de disposiciones complementarias.

La Educación Municipal, además de las indicadas, se norma por la Ley de Régimen Municipal.

Desde los primeros años de la República, las Constituciones han consagrado entre los preceptos educativos, la gratuidad, la obligatoriedad de la educación primaria para las edades comprendidas entre los 6 y los 14 años, y la igualdad, en el sentido de no establecer diferencias de ninguna clase para el acceso a la educación, así como la libertad para que los padres puedan elegir la educación que deseen dar a sus hijos. Con el triunfo del liberalismo (1906) se consagró la laicidad y la seglaridad de la educación oficial como otros dos postulados fundamentales.

Efectividad lograda por los principios Constitucionales:

En relación con las garantías para la educación consagradas en la Constitución, se pueden anotar evidencias de carácter social y cultural en cuanto a la efectividad y los resultados de los mismos:

La gratuidad HA ABIERTO LAS PUERTAS DE LA Educación pública en todos sus niveles a los elementos de las clases menos favorecidas económicamente, hecho que se demuestra por el crecimiento progresivo de la matrícula, especialmente en los niveles de educación primaria y media; por la exigencia de los padres de familia, a veces extremada, en demanda de educación sin ningún aporte por parte de ellos.

La aplicación de la gratuidad ha determinado que en los pre-

supuestos de la educación para el Estado consten partidas para subvencionar a la educación privada, incluso para construcciones escolares, y para el pago de profesores en las denominadas escuelas fisco-misionales gratuitas.

La obligatoriedad.- El artículo 37 de la Carta Fundamental prescribe que la "Educación elemental y la básica son obligatorias; cuando se imparten en establecimientos oficiales, serán además gratuitas". El Reglamento de Régimen Escolar de 31 de Mayo de 1958, disponía sanciones para los padres de familia y para los patronos que contravinieran las disposiciones referentes a la obligatoriedad así como a los que emplearon a menores que no hubieran terminado la educación primaria.

Actualmente, la presión social del pueblo en demanda de educación, debido a una toma de conciencia del beneficio de la misma hace innecesario el uso de tales medidas, porque, por el contrario el Estado se ve imposibilitado de atender todas las demandas de educación por los limitados recursos financieros que dispone.

Son muchas las instituciones de Derecho Privado, las comunidades y los pobladores en general que donan terrenos, mano de obra y materiales para construcciones de escuelas a fin de lograr la creación de un plantel educativo en su respectiva población; es así que el programa de Construcciones Escolares para el nivel primario, en promedio cuenta con un aporte de la comunidad estimado en un 25 % del costo total de la obra y en algunos casos, especialmente en la Costa, los pobladores construyen la escuela y solamente solicitan del Ministerio la cubierta y el acabado de la misma.

Sin embargo, la necesidad de un temprano aporte económico de los hijos al hogar, junto con la ausencia de una escuela cercana en ciertos casos, es causa todavía de la inasistencia de muchos niños a la escuela.

La igualdad.- La Constitución actual en el segundo acápite del artículo 33 dispone que el "derecho a la educación incluye el de disponer de iguales oportunidades para desarrollar las dotes naturales en una profesión, arte u oficio, y en el grado o nivel en

que encuentren la mejor garantía de bienestar para sí misma, para los que de ella dependen y para el servicio de los demás".

No existe discriminación de clases sociales, racial, política o religiosa para el acceso a los diversos niveles del sistema educativo; es decir, se practica la igualdad de oportunidades siendo la capacidad el factor determinante para el avance en los estudios; por otro lado, el estudiante recibe igual trato y consideración con prescindencia de privilegios de ninguna clase. Sin embargo, las desigualdades socio-económicas tienen todavía mucha influencia sobre las posibilidades reales de recibir educación. En la Universidad sólo hay más o menos el 16% (en 1960) de alumnos hijos de agricultores o trabajadores de la industria, contra 62 % de los hijos de profesionales, comerciantes y profesores. (Estadística Universitaria Nº 2).

La Libertad.- El Art. 34 de la Constitución vigente garantiza que "es deber y derecho de los padres educar a los hijos, y podrán escoger en consecuencia la índole de educación que habrá de dárseles".

Este principio se efectiviza de una manera plena, pues es potestativo de los padres de familia escoger la escuela que tuvieren a bien,

Laicidad.- La educación del Estado y la impartida por los Municipios son laicas, es decir, ni defienden ni atacan ninguna religión. Se considera que las cuestiones religiosas son privativas de los padres.

Para el mejor cumplimiento de este principio, los planes y programas de estudios oficiales no incluyen la enseñanza de religión, pero sí la educación Moral y Cívica. Esta posición ha atenuado la lucha ideológica entre la escuela confesional y la del Estado que en épocas anteriores fue crítica.

Seglaridad.- El cumplimiento de este postulado constitucional se concretiza en el sentido de que en los planteles oficiales

todas las ramas de enseñanza están a cargo de personas seculares.

La Constitución de 1967 consagra estos mismos preceptos, pero amplía la obligatoriedad de la educación a nueve años escolares, pues la extiende hasta el Ciclo Básico de la Educación Media; unifica la educación primaria urbana y rural con seis años de estudio, y mantiene la prioridad concedida a la educación al prescribir que se incrementen anualmente sus partidas hasta alcanzar el 30 % de los ingresos del Estado. Dispone que se preste atención preferente a la educación de los campesinos y a la eliminación del analfabetismo.

La Ley Orgánica de Educación Pública incluye los niveles pre-escolar, primario, medio y superior. Sus títulos y capítulos se refieren a la educación en general, sus finalidades, y etapas; organización del Ministerio, funciones del Ministro y de los organismos del Ministerio; disposiciones sobre cada uno de los niveles de la educación; régimen escolar; establecimientos particulares; y disposiciones generales. La parte correspondiente a la Educación Superior está reformada, y las de los niveles primario y medio necesitan modificarse para armonizarlas con la Constitución y el Plan Nacional de Educación.

La Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio establece disposiciones acerca de las categorías, sus condiciones y formas de ascenso, designaciones y apelaciones; mejoramiento del magisterio; licencias, pases, suspensiones y separaciones y otras regulaciones generales.

La Ley de Régimen Municipal dispone que los Municipios tienen la obligación de invertir en educación de sus respectivos presupuestos de operación. También pueden subvencionar la enseñanza particular gratuita. Los Consejos Provinciales cooperan en la construcción de locales escolares y suministro de mobiliario.

b) Administración

La estructura administrativa de la educación Primaria y Media en el Ecuador es centralizada. El Poder Legislativo dicta las nor -

mas legales, consultando o no a la autoridad ejecutiva. El Ministerio de Educación es la primera autoridad ejecutiva del Gobierno en la educación nacional. De conformidad con las normas legales tiene atribuciones para dirigir la política educativa nacional, ejecutar los Planes de Educación, orientar y supervisar todos los planteles de educación, sean públicos o privados.

Las autoridades educativas regionales, provinciales o locales, sólo tienen un número determinado de facultades delegadas.

b. Estructura del Sistema Educativo

El sistema educativo del Ecuador está actualmente en transición, entre el "tradicional" y el nuevo de la Reforma Educativa.

El sistema tradicional

La educación Pre-primaria tenía una duración de tres años.

La educación primaria era de 6 años de estudios en la escuela urbana y de sólo 4 en la rural, aunque cierta cantidad de escuelas rurales contaban con los 6 grados.

El nivel medio contaba con los siguientes bachilleratos:

- De Humanidades Modernas, con tres secciones diversificadas en el Sexto Curso (Físico-Matemático, Químico-Biológico, Filosófico-Sociales);

- De Ciencias de la Educación, con Escuelas Normales rurales, de cuatro años post-primarios, y urbanas, de 6;

- De Comercio y Administración, que concedía el título de Axiliar en Secretariado y en Contabilidad a los 3 años de estudios, de Secretarías Taquígrafas a los 5, y de Bachiller en Comercio y Administración a los 6;

- De Agropecuaria: que concedía el título de Práctico Agrícola a los 4 años y de Bachiller Agrónomo a los 6;
- Técnico Industrial, que concedía el título de Práctico Artesanal a los 3 años, de Práctico Industrial a los 4, y de Bachiller Técnico Industrial a los 6.
- De Manualidades Femeninas, donde se obtenía a los 4 años el título de Maestra de Taller.

Los alumnos que ingresaban en uno de estos colegios sólo podían seguir sus cursos hasta culminar la carrera correspondiente: los planes eran rígidos y sólo se podía pasar de un plantel a otro mediante previa revalidación de las materias no estudiadas.

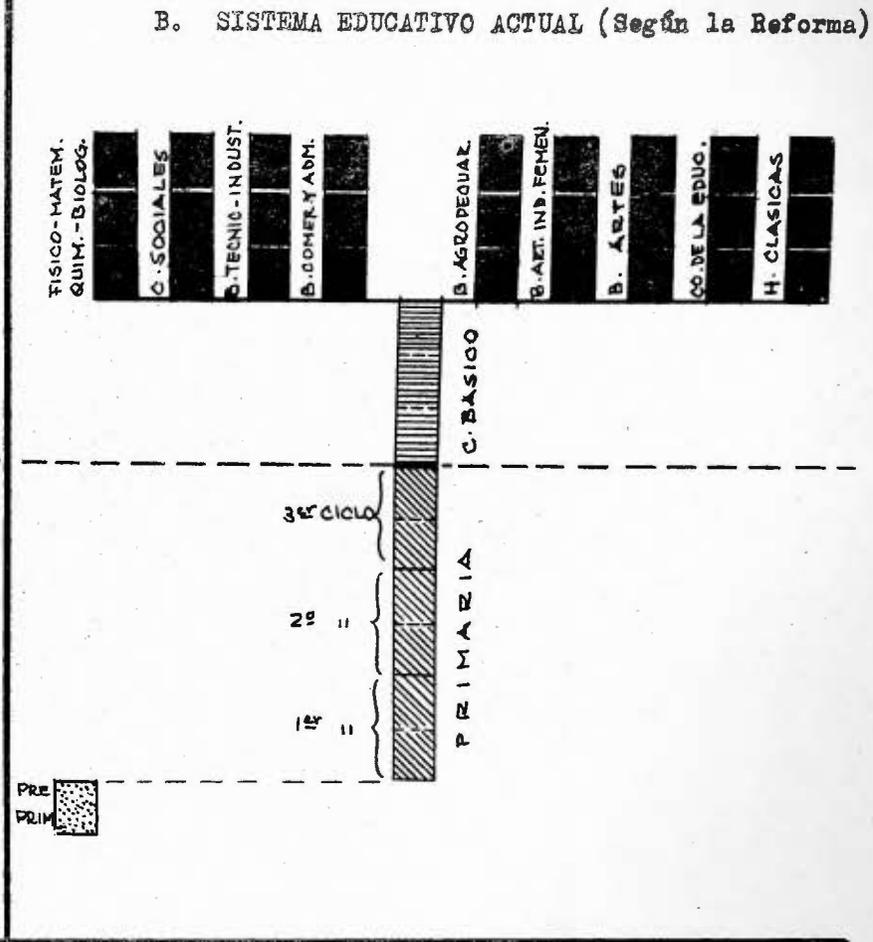
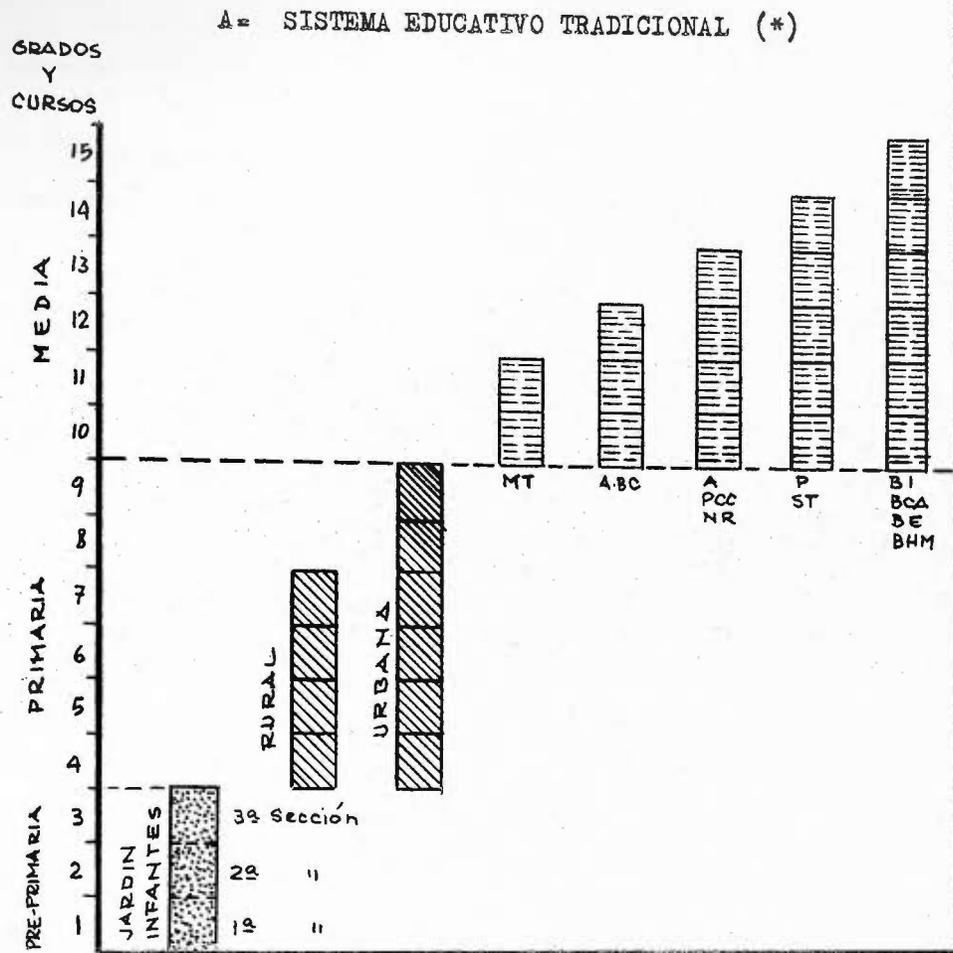
El sistema reformado

Tiene la siguiente estructura:

En la Educación Pre-primaria, que contaba con tres secciones, ahora solamente se mantiene una, con niños de cinco años de edad, a fin de economizar aulas y profesores para atender las demandas crecientes de matrícula en Educación Primaria; pero, a la vez, se auspicia que las Instituciones Públicas y Privadas de Asistencia Social incrementen escuelas maternas, especialmente para las clases populares.

En Educación Primaria, la extensión de los seis grados a las escuelas urbanas y rurales es una medida democrática que aumentará la producción de egresados del nivel y la oportunidad de utilizar los talentos de los medios rurales.

La división de la Escuela Primaria en tres ciclos de dos años escolares tiene por objeto hacer de cada uno de éstos una unidad de aprendizaje que se adapte al desarrollo psicológico, de manera que los alumnos puedan alcanzar en mejor forma sus metas de realización y se favorezca la retención escolar mediante exámenes de promoción solamente al final de cada ciclo, esto es, en los grados II, IV y V.



- (*) COLEGIOS TECNICOS INDUSTRIALES: Con 2 años, Maestros de Taller; con 3 años y uno de Práctica, Artesanos ; con 5 años, Prácticos y con 6 , Bachilleres Industriales.
- COLEGIOS PROFESIONALES FEMENINOS: Con 4 años, Profesoras de Corte y Confección; con 4 años de estudio teóricos y prácticos, Profesora de Corte y Confección.
- COLEGIOS DE COMERCIO Y ADMINISTRACION: Con 3 años, Auxiliares de Secretariado y Contabilidad; con 6 años, Bachilleres en Comercio y Administración.
- COLEGIOS NORMALES: Con 4 años, Profesores Normalistas Rurales; con 6 años, Normalistas Urbanos.
- COLEGIOS DE HUMANIDADES: Con 6 años, Bachilleres en Humanidades Modernas.

Al final de la Escuela Primaria se otorga un certificado de término del nivel.

La Educación Media comprende las edades de 13 a 18 años y se realizan en dos ciclos de 3 años cada uno.

La Reforma Educativa divide estos estudios en dos ciclos de tres años de estudios cada uno.

El Ciclo Básico, común para todos los estudiantes de Educación Media, aspira a dar una educación general que amplíe la cultura de la Educación Primaria e incluya la iniciación tecnológica a través de las denominadas "Opciones Prácticas".

Al término del Ciclo Básico, los egresados que han cumplido todos los requisitos de exámenes reciben un diploma, con especificación de la Opción que los habilita para continuar al Ciclo Diversificado, hacer alguna carrera profesional de corta duración o ingresar directamente al mundo del trabajo.

El Segundo Ciclo o Diversificado, mantiene la concepción unificada de la Educación Media, pero ofrece al alumno la oportunidad de satisfacer su mayor inclinación e interés por un determinado campo de las ciencias o de la tecnología, sin descuidar, desde luego, la cultura general y la formación integral.

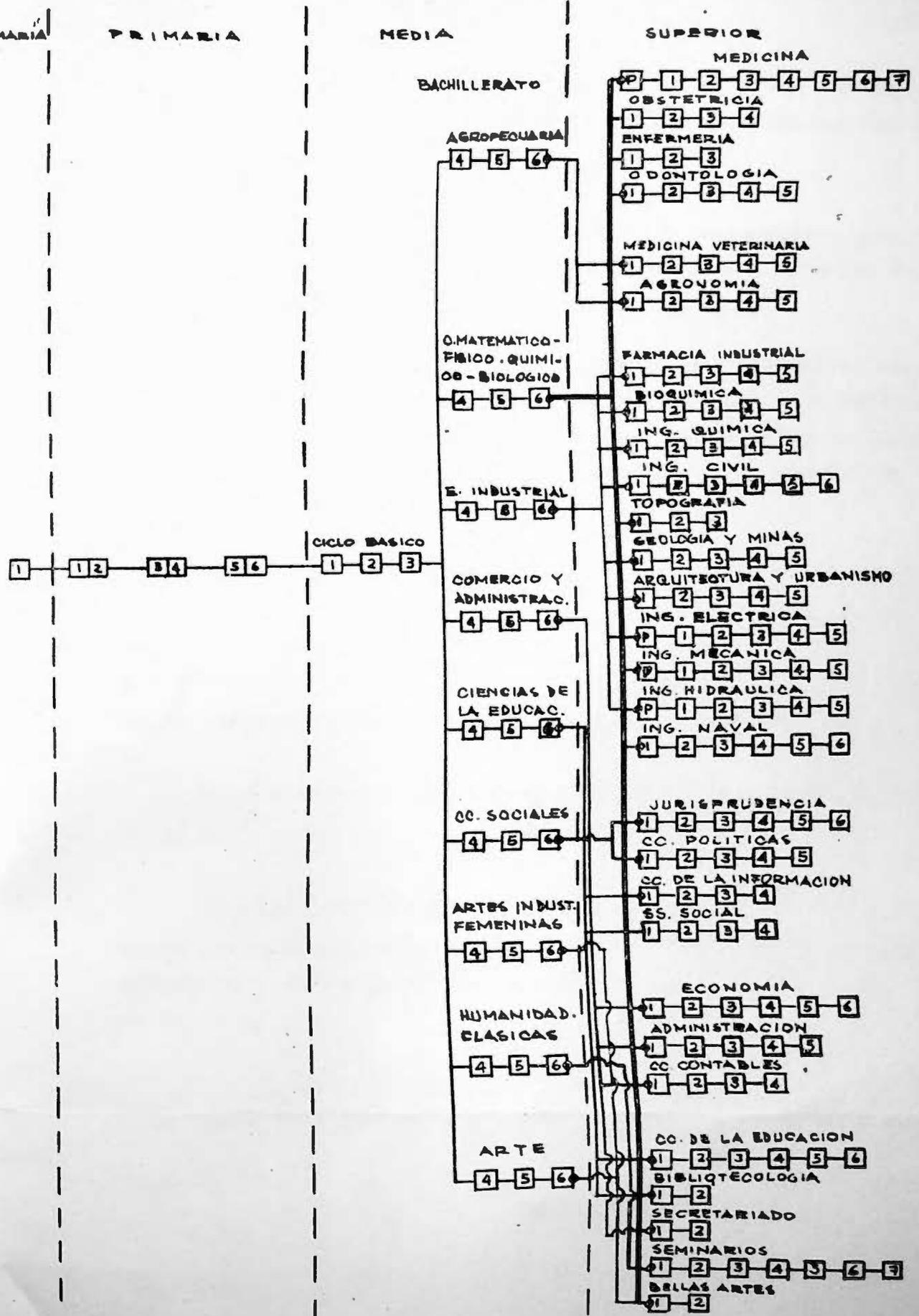
Los diversos Bachilleratos que se otorgan a la culminación de los estudios y exámenes del Segundo Ciclo están fundados en la división de las actividades humanas, alrededor de las cuales se centran las principales profesiones: Agropecuaria, Industria, Artes Industriales Femeninas, Comercio y Administración, Ciencias de la Educación, Matemáticas, Física, Química y Biología, Ciencias Sociales, Arte (Literatura, Pintura y Escultura, Música), Humanidades Clásicas .

El título de Bachiller permite el ingreso a la Universidad o a los Institutos de Educación Superior en la rama de la especialización, y, además, exceptuando los de Humanidades, los demás bachilleratos constituyen carreras terminales de nivel medio.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO DE ACUERCO CON LA REFORMA

DE EDUCACION REGULAR

5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25



En el nivel primario se han introducido los nuevos planes y programas, que se están aplicando en todas partes. En cuanto a las escuelas rurales de 4 años, se están transformando aceleradamente en escuelas de 6 años: en 1966-67 varios centenares de escuelas rurales cuentan ya con los seis grados y se prevé la transformación de todas las que restan para 1973-74, de acuerdo con el planeamiento provincial ya iniciado.

En el nivel medio, los planes de estudios reformados están legalizados para el Ciclo Básico y las dos modalidades del Bachillerato en Humanidades Modernas

La educación de Nivel Superior está representada por las Universidades (5 del Estado y 2 Particulares) y las Escuelas Politécnicas del Estado, una en Quito y otra en Guayaquil.

Las Universidades están organizadas en Facultades, las que, a su vez, tienen escuelas e Institutos de Estudios e Investigación. Las Politécnicas están constituidas por Escuelas de Especialización Técnica y confieren los títulos de Ingenieros en la respectiva rama de estudios.

Por lo común, el Ciclo de Estudios en el nivel Superior para obtener, el respectivo título académico es de 6 años, aunque hay escuelas con menor número de años. Casi siempre es obligatorio el examen de ingreso. Se exige un año preparatorio en las Politécnicas y se ha restablecido en todas las Facultades Universitarias.

El Sistema de Educación compensatoria tiene dos grandes modalidades:

La Capacitación acelerada para el trabajo de los que han salido de los diversos niveles regulares con algún grado de formación educativa y se preparan para ingresar a la vida productiva o están ya en ella.

A este sistema pueden ingresar los que abandonan el sistema regular para recibir formación acelerada para el trabajo. Para esta

formación se han creado especialmente: el CEMAI (Centro Ecuatoriano Militar de Aprendizaje Industrial), que ya está en funcionamiento y el SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional), y que atenderá de preferencia a la necesidad de calificar el personal en servicio.

El CEMAI que funciona en Latacunga, es un establecimiento de capacitación para los conscriptos del ejército. Tiene 3 especialidades: Mecánica Industrial, Mecánica Automotriz y Diesel. Los cursos duran 12 meses y al término de los estudios se concede el título de obreros calificados en la respectiva rama de especialización.

De los graduados, una parte es absorbida por el ejército y otra por el mercado ocupacional libre.

La educación compensatoria de los que reciben formación educativa fuera de tiempo y pueden entrar al sistema regular y capacitarse, a la vez, para el trabajo, modalidad que comprende:

- Alfabetización del Primer Ciclo, un curso equivalente a primero y segundo grados del sistema regular;

- Post Alfabetización del Segundo Ciclo, un curso equivalente al tercero y cuarto grados; y,

- Enseñanza Primaria adaptada, tercer ciclo, un curso equivalente a quinto y sexto grados.

Según el Plan se propone que después de estos tres ciclos, los egresados pueden seguir tres caminos: o entrar al trabajo y recibir los beneficios de la capacitación laboral y mejoramiento mediante el sistema de aprendizaje empresa-escuela o pasar a las escuelas complementarias artesanales o agrícolas, o continuar su formación en la enseñanza Media adaptada.

Los que terminan la Enseñanza Media adaptada, que según la clase de estudios que realicen equivalen al Ciclo Básico o al diversificado del sistema regular, pueden ingresar al sistema regular o continuar su entrenamiento laboral en las empresas.

Organización Interna de las Escuelas

La supervisión y administración internas de cada colegio están a cargo del respectivo rector, del vicerrector y del Inspector General, siendo el primero el representante de la institución ante la comunidad y las autoridades del ramo. Sin embargo, faltan criterios definidos para la selección del personal directivo y su conveniente preparación administrativa, para cuyo fin se han planificado medidas tendientes a mejorar la situación.

Las funciones de los rectores y vicerrectores están puntualizadas en la sección tercera de la Ley Orgánica de Educación, artículo 151, 155 (ver anexo). En cuanto al Inspector General, hasta aquí su labor se concentra en las siguientes funciones:

- Coordinación de trabajo de los Inspectores de cursos.
- Supervisión disciplinaria del plantel.
- Control de la asistencia de alumnos y profesores.
- Relaciones entre el plantel, los padres de familia y la comunidad.

Orientación y Aspiraciones de los Planes de Estudios

El Plan de Estudios de la educación primaria toma en cuenta los siguientes criterios: contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida; crear habilidades, destrezas y comprensiones que contribuyen a la movilidad económica y social; poner al alumno en contacto con su medio inmediato para que le conozca y lo pueda utilizar en su provecho y, partiendo de él amplíe su conocimiento hacia el país y el mundo; suministrarle los conocimientos científicos fundamentales y, a la vez, favorecer una formación equilibrada en los aspectos físico, práctico, moral, social y artístico.

La educación primaria se propone hacer efectiva una enseñanza centrada en la vida y en el medio del niño como recurso de conoci-

miento de la realidad ambiente; un aprendizaje práctico que conduzca a un mayor contacto del niño con los problemas del medio circundante para su adecuada solución; una orientación concreta fundada en la observación, las experiencias y el manejo de las cosas que favorezca la preparación para la vida individual, social y económica; una participación activa del alumno en el descubrimiento, creación y asimilación de las nociones científicas; una enseñanza correlacionada, para que el alumno enlace los conocimientos adquiridos con sus experiencias, y, continua, en cuanto la formación del niño tiene unidad a lo largo del proceso educativo.

La Educación Media está dividida en dos ciclos: el Básico, general para todos los planteles, y el Diversificado que comprende diez modalidades.

Los planes y programas de estudio del Ciclo Básico se proponen suministrar una formación equilibrada entre cultura general y la formación práctica, de modo que comprendan el mundo del trabajo y las exigencias de las carreras profesionales posteriores, ya sea para dedicarse al cultivo de las Humanidades, de la Técnica o al trabajo productivo, al mismo tiempo que se retarda la elección prematura de una carrera desde el primer año de estudios de la secundaria.

En relación con los criterios anteriores, el Plan de Estudios de este ciclo tiene tres aspiraciones fundamentales:

- Formación integral de la personalidad del educando;
- Capacitación del elemento productor que, con conocimiento de los problemas nacionales, contribuya a impulsar su desarrollo; y
- Preparación básica para la continuación de los estudios posteriores.

Estas aspiraciones se cumplen en gran parte con la introducción dentro del Plan de Estudios de las llamadas Opciones Prácticas que persiguen los siguientes objetivos:

- Proporcionar una primera formación tecnológica en los sectores económico-sociales; y

- Favorecer una Orientación vocacional realista a través de las experiencias concretas del trabajo que le suministra la respectiva Opción.

De otra parte y en lo que se refiere a la formación Cívica y social del educando, se han introducido las denominadas "Actividades de Asociación de Clase", por medio de la cual se aspira a que los alumnos que componen un "curso" formen una sociedad con espíritu propio y aspiraciones comunes, para que con la guía del profesor analicen sus problemas educativos, cívico-sociales y de la comunidad. El objetivo que se persigue es el de que los alumnos lleguen a organizarse y a conducir con autonomía y responsabilidad las actividades de la Asociación de Clase; es decir, esta área del Plan de Estudios no constituye un fin en sí mismo, sino uno de los medios educativos para transformar la vida del "curso" de un conglomerado de alumnos en una sociedad que tenga conciencia del deber de su propia formación.

El Segundo Ciclo o Diversificado, de tres años, mantiene la concepción unificada de la Educación Media, pero ofrece a los alumnos la oportunidad de satisfacer su mayor inclinación e interés por un determinado campo de las ciencias o de la tecnología, sin descuidar, desde luego, la cultura general y la formación integral del educando.

Los diversos Bachilleratos que se otorgan a la culminación de los estudios y exámenes del segundo ciclo están fundados en la división de las actividades humanas alrededor de las cuales se centran las principales profesiones: Agropecuaria, e Industria; Artes Industriales Femeninas; Comercio y Administración; Ciencias de la Educación; Matemática, Física, Química y Biología; Ciencias Sociales; Arte (Literatura, Pintura y Escultura, Música), Humanidades Clásicas.

Métodos

Los métodos que se preconizan en la Reforma Educativa para es-

te nivel tienden a **superar** el uso exclusivo de la conferencia **magis** tral por la **participación** más activa de los **estudiantes**, mediante la consulta de **libros**, de **planeamiento** y **solución** de problemas, la **investigación** de la **realidad**, el trabajo individual y en equipo, la **observación**, la **experimentación** y más **procedimientos** que **promueven** al desarrollo de la **inteligencia**, la **inventiva** y el **juicio** crítico, sin descuidar el **cultivo** de **destrezas** y **habilidades** prácticas.

II. CRITERIOS BASICOS PARA EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION NACIONAL

- A. Frente al alto porcentaje de la tasa de crecimiento demográfico del país y a los déficits educativos de años anteriores unidos a la elevación de la conciencia del valor de la educación que de terminan una fuerte presión social del pueblo por estos servi - cios, el planeamiento nacional de la educación ha considerado es tos hechos en la siguiente forma:
1. Atender a la expansión educativa para absorber tanto el creci miento demográfico, como la población que se encuentra al mar gen del sistema escolar;
 2. Hacer efectivo el ideal democrático de suministrar educación sin discriminaciones;
 3. Atender las medidas anteriores, sin sacrificar la calidad de la enseñanza;
 4. Adaptar la estructura del sistema educativo, su orientación y objetivos, los planes, programas de estudios y métodos de enseñanza, a las necesidades y aspiraciones del desarrollo so cio-económico nacional.
- B. El alto porcentaje de una población joven, en constante aumento y una población adulta que debe sostenerla, imponen al Planeamiento de la educación buscar medidas adecuadas para enfrentar el proble ma:
1. Estructurando el sistema educativo tanto sistemático, como asistemático, en tal forma que contribuya de manera directa y eficiente, mediante la capacitación de recursos humanos al de sarrollo económico a fin de que se eleve el ingreso de la ma sa productiva de la población;
 2. El desequilibrio entre la población económicamente activa y

y la población joven determina que los recursos financieros destinados a la educación sean siempre insuficientes, por lo cual, se imponen medidas severas de racionalización para aprovechar los pocos recursos existentes;

3. El desarrollo económico-social demanda una preparación de buena calidad en todos los niveles; pero de otra parte, las exigencias económicas impiden que toda la población pueda aspirar a una educación larga, por lo cual ha sido necesario favorecer las salidas al mundo productivo, creando un sistema flexible de enseñanza en los niveles medio y superior, así como la capacitación acelerada en el trabajo;

C. La estructura demográfica del País compuesta por una mayor proporción de población rural, con un índice de fecundidad diferencial más elevado que el de los medios urbanos, determina que el Planeamiento Educativo encare este problema de la siguiente manera:

1. Se ha elevado la escuela primaria rural "antes de 4 años", a 6 años, unificándola con la escuela urbana y, por prescripción constitucional, la cultura general de la población comprenderá hasta la terminación del Ciclo Básico, con lo cual, se mejorarán las condiciones económico-sociales del agro y se dará la oportunidad de aprovechar los talentos de los medios rurales;
2. El Plan de Estudios y los contenidos programáticos, en los niveles respectivos, han sido elaborados teniendo en cuenta el estado del desarrollo del país y el impulso que hay que darle para su progreso, a cuyo fin se introducen y refuerzan asignaturas tales como: Conocimiento y aprovechamiento del medio inmediato, Educación para la salud, Actividades Prácticas, Educación Cívica y Social a través de las Asociaciones de Clase, entre otras; de otra parte, la orientación de la

enseñanza tiende a hacer efectiva la idea de que la formación técnica es parte de una cultura general auténticamente integral;

3. Cambio de orientación en la política educativa para prestar atención al logro de los objetivos de la educación, entre los cuales ocupa lugar destacado el desenvolvimiento de nuevas actitudes favorables para promover el mejoramiento local, sin perjuicios de amoldarse a realidades diferentes a la suya;

D. La estructura educativa de la población total del país acusa de -
ficiencia e insuficiencia cualitativas y cuantitativas que se re-
flejan en los bajos índices de escolaridad con educación primaria
y media y altas tasas de pérdidas por abandono de los estudios.
El Planeamiento de la Educación encara este problema en la siguien
te manera:

1. Metas de expansión a mediano y largo plazo compatibles con la realidad financiera del país;
2. Elevación del nivel cultural de la población mediante la exten
sión de una escuela primaria común de 6 años y un Ciclo Básico
de 3;
3. Mejoramiento de la calidad de la enseñanza, por la reestructu-
ración de los planes y programas de estudios en tal forma que
sean más prácticos y adaptables a la realidad de cada medio;
así como por la formación y la capacitación constante del pro-
fesorado en servicio;
4. Medidas sociales, pedagógicas y administrativas destinadas a
disminuir la deserción escolar;

E. La estructura educativa de la fuerza de trabajo por sectores de
actividad revela la escasez de personal con educación media y su
perior en todos ellos y de manera especial en la agricultura, lo

cual se traduce en la baja producción de cada uno de los sectores. El Planeamiento de la Educación trata de resolver este problema de la siguiente manera:

1. Ajusta sus planes a las demandas de recursos humanos calificados para los diversos sectores y ramas de actividad tanto en cantidad como en nivel de instrucción;
 2. Diversifica la enseñanza, tanto en el nivel medio como en el superior y crea carreras intermedias entre el técnico altamente calificado y los elementos profesionales de nivel medio;
 3. Capacita de manera acelerada al elemento humano en servicio con el propósito de elevar su formación y productividad (creación Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, SECAP);
- F. Ante la heterogeneidad geográfica, social y cultural del país, el planeamiento Educativo tiene como uno de sus objetivos el de robustecer la unidad nacional entre otros, por los siguientes medios:
1. Conocimiento de la propia realidad nacional en sus aspectos geográfico, históricos, sociales, económicos, políticos y culturales;
 2. Estimular la conciencia de la unidad nacional como base imprescindible para la convivencia armónica y para impulsar el desarrollo del país.
 3. Impulsar el cultivo de las manifestaciones culturales autóctonas a través del Arte, la Literatura, la Pintura, La Música, la Organización de Museos, y el conocimiento de nuestras Culturas Precolombianas.
- G. A pesar de que las necesidades educativas de nuestro país son mayores que los recursos disponibles, el Plan de Desarrollo Educativo ha determinado que se atienda la educación con un criterio

equilibrado, de tal manera que sin desatender a los otros sectores del desarrollo, se aumente progresivamente las asignaciones que esta demanda para la satisfacción de sus necesidades:

1. En términos generales se han financiado las metas cuantitativas anuales del Plan;
2. Se ha financiado el programa de asistencia social tanto para los servicios que atiende el estado directamente, como para los que se hacen mediante cuotas que este otorga a entidades de cooperación.

PLANEAMIENTO DE LA EDUCACION

Plan de Extensión

Nivel Primario:

1) Metas Cuantitativas.

C U A D R O N° 11

PROYECCION DE LA DEMANDA DE LA EDUCACION PRIMARIA

A Ñ O S	<u>1/</u> Población que deman- da Educac.	<u>2/</u> Matrícula Estimada	Incremento de Matrícula la	<u>3/</u> Indice de Escolari- zación.	Egresados de Prima- ria.	Incremento anual de Profesores 4/	Incremento anual de Superviso- res.	Incremento anual de Porteros.
1963-64	969.700	698.000	39.000	71.98	41.590	1.813	25	96
1964-65	1.002.800	737.000	39.000	73.49	47.550	1.492	20	140
1965-66	1.059.100	782.000	45.000	73.84	52.570	1.497	30	218
1966-67	1.105.100	833.000	51.000	75.38	53.000	1.595	33	229
1967-68	1.142.700	888.000	55.000	77.71	61.600	1.705	34	243
1968-69	1.181.800	948.000	60.000	80.22	59.950	1.793	36	262
1969-70	1.222.200	1.010.000	62.000	82.64	77.950	1.816	37	265
1970-71	1.269.100	1.074.000	64.000	84.63	83.960	1.868	38	277
1971-72	1.301.700	1.139.000	65.000	87.50	100.040	1.953	41	291
1972-73	1.345.200	1.207.000	68.000	89.73	108.400	1.902	43	292
1973-74	1.390.400	1.274.000	67.000	91.63	120.890			
			576.000		765.510	17.434	337	2.313

1/ La población que demanda educación se considera de 6 - 12 años.

2/ La estimación de la matrícula de 1.964-65 a 1973-74 se hizo estableciendo metas en cada provincia según las necesidades de éstas y el crecimiento vegetativo de la población que se considere en edad escolar.

3/ Índice de escolarización es la relación entre la matrícula estimada en cada año y la población que demanda educación en el año correspondiente.

4/ En el incremento anual de profesores no consta el número de aquellos que se deben reponer anualmente por jubilación, muerte y retiro.

/edm.

- a. Elevar la matrícula de 698.000 en el año base a 1'274.000 en el año 1974; lo que significa incorporar al sistema educativo a 576.000 alumnos.
- b. Elevar el coeficiente de escolarización de 71.9 % a 91,6 % al final del plan, lo que teóricamente significará enrolar a casi toda la población que se encuentra en la edad normal correspondiente al nivel primario.
- c. Mejorar el coeficiente de retención del 21 % al 41 %, lo que contribuirá a elevar el nivel instructivo de la población e incrementar el número de los graduados del nivel.
- d. Incrementar el número de profesores hasta el final del decenio en 17.434, el de supervisores en 337 y de porteros en 2.313.
- e. Construir 11.850 aulas y equiparlas con 227.500 pupitres y otros implementos de la sala de clase.

Las metas anuales del Plan de Educación exigen ser tomadas en cuenta en la programación presupuestaria, aunque, si bien no se efectivizan en su totalidad, preferentemente en lo referente a inversiones, constituyen un marco obligado de referencia que guíe la política financiera del Sector educativo.

2) Metas Cualitativas

- a. Mejoramiento de la retención por la aplicación de las siguientes medidas:
 - Estructuración de los estudios de nivel primario en 3 ciclos de dos años cada uno y extensión de la escuela primaria de 6 años al medio rural.
 - Promoción automática dentro de cada uno de los tres ciclos de la escuela primaria.
 - Ampliación de los servicios sociales, especialmente de desayuno y almuerzo escolar, preferentemente en los medios rurales.
- b. Completación progresiva de las escuelas urbanas y rurales de me

nos de 6 grados mediante un planeamiento provisional.

- c. Reforma de los Planes y Programas de estudios de manera que su estructura y contenidos respondan a las necesidades individuales y sociales, vincule a los alumnos con el medio y fomente actividades de carácter práctico.
- d. Dar impulso a la utilización de métodos activos de trabajo escolar, como uno de los medios más adecuados para adquirir experiencias realistas y para la propia formación ética y social del alumno.
- e. Conseguir que la sociedad, los profesores y los educandos adquieran conciencia del significado y valor de las finalidades que persigue la educación de este nivel y contribuyan al logro de las mismas mediante una acción coordinada de esfuerzos.
- f. Nueva Orientación en la formación del docente primario y capacitación y perfeccionamiento constante del magisterio en servicio para contribuir al logro de las metas y objetivos del Plan.
- g. Redistribución de los profesores y superiores para aprovechar mejor los recursos humanos y crear más escuelas sin costos adicionales.
- h. Ubicación adecuada de las nuevas escuelas que se construyen tomando en cuenta las zonas de influencia de la población escolar y el descongestionamiento de los centros urbanos.

Nivel Medio

Metas Cuantitativas

C U A D R O N^o 12

A Ñ O	Población que deman <u>da</u> Educac. <u>1/</u>	Matrícula Estimada <u>2/</u>	Incremento de Matr <u>icu</u> la.	Indice de Escolari- zación <u>3/</u>	Egresados Educ. Media Total.
1963-64	614.700	95.980*	-----	15,6	6.031 *
1964-65	635.800	104.170*	8.190*	16,4	6.627
1965-66	669.800	117.270*	13.100*	17,5	7.351 *
1966-67	716.100	126.500	9.230	17,7	8.270
1967-68	740.600	139.860	13.360	18.9	9.310
1968-69	765.800	154.700	14.840	20,2	10.470
1969-70	792.100	171.190	16.490	21.6	11.530
1970-71	840.200	189.540	18.350	22.6	12.830
1971-72	882.900	209.930	20.390	23,8	14.230
1972-73	912.700	232.610	22,680	25,5	15.700
1973-74	943.200	257.870	25.260	27.3	17.300

NOTA: 1/ Se considera la población de 13 - 18 años.

2/ La estimación de la matrícula de 1966 - a 1973 se hizo utilizando coeficiente de promoción, repetición y abandono por curso (Método de la O.C.D.E.)

3/ Es la relación entre la matrícula estimada en cada año y la población que demanda educación.

FUENTE Y ELABORACION: Junta de Planificación y Departamento de Planeamiento Integral de la Educación.

/edm.

CUADRO Nº 13

INCREMENTOS DE LOS SERVICIOS DE LA EDUCACION MEDIA PARA LOS DOS

CICLOS POR TIPO DE PLANTEL.

Sector Fiscal, Municipal y Particular

Relativo a Gastos Corrientes (unidades Físicas)

AÑOS	INCREMENTOS DE PERSONAL										Aulas a				
	Docente		Directivo		Administrativo		Servicio		mantenerse		HH. Téc. Nor.	Tot.			
	HH.	Téc. Nor.	Tot. HH.	Téc. Nor.	Tot. HH.	Téc. Nor.	Tot. HH.	Téc. Nor.	Tot. HH.	Téc. Nor.	HH. Téc. Nor.	Tot.			
1964-65	184	46	354	4	26	51	42	13	105	25	20	7	52	-	-
1965-66	340	98	727	10	4	37	30	7	74	17	15	4	36	209	182
1966-67	285	50	577	7	18	53	44	11	108	26	22	5	53	371	323
1967-68	415	88	841	9	3	60	48	12	120	30	23	5	58	602	516
1968-69	460	84	928	15	3	65	55	12	132	33	26	6	65	859	736
1969-70	506	103	1035	17	3	70	64	12	146	34	31	7	72	1143	980
1970-71	540	104	1145	17	4	77	71	14	162	37	36	7	80	1445	1263
1971-72	600	113	1268	20	3	84	83	15	182	42	40	7	89	1777	1582
1972-73	648	122	1415	21	3	91	93	18	202	46	46	8	100	2133	1951
1973-74	725	135	1584	23	4	91	93	18	202	46	46	8	100	2133	1951

FUENTE Y ELABORACION: Departamento de Planeamiento Integral de la Educación y Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

- a) Elevar la matrícula total de 96.000 alumnos en 1963 a 258.000 en 1973, lo que representa un incremento de 162.000 alumnos en el decenio o sea el 168,7 %.

Por modalidades, las metas son:

- Bachillerato en Humanidades Modernas: elevar de 54.000 a 114.000 alumnos, esto es el 111 % de aumento;

- Bachillerato Técnico-Profesional, de 31.000 a 84.000, lo que representa el 270,9 %; y

- Bachillerato en Ciencias de la Educación, de 11.000 a 29.000, esto es el 163.6 % de incremento.

- b) Elevar el coeficiente de escolarización de 13.7 % al 23.9 %. El alcanzar esta meta exige un enorme esfuerzo y, sin embargo, al final del decenio no se alcanzará el mínimo deseable que es el 30 % de la edad comprendida dentro de este nivel.

- c) Mejorar el coeficiente de retención del 34 % al 39 %, meta que no es muy alta, pero que dadas las condiciones técnico-pedagógicas, la composición del profesorado y la situación económica general del país, difícilmente se podría alcanzar metas más altas.

- d) Incrementar el número de profesores de 8.163 a 18.281.

- e) Construir 5.955 aulas en el decenio y equiparlas.

Metas Cualitativas

1. Mejoramiento de la retención escolar, por las siguientes medidas:

- a) Ensayo de un nuevo sistema de calificaciones que integre criterios más amplios de evaluación del rendimiento de los alumnos;

- b) Cambio de actitud del profesor frente al problema de la pér-

dida del año, atención a las diferencias individuales y clases de complementación; y,

- c) Estímulo a los alumnos por el otorgamiento de becas a los me jores estudiantes de escasos recursos económicos.

2. Cambio de la estructura del Sistema Educativo.

La reforma más significativa de este nivel está dirigida a cambiar la estructura actual, mediante el establecimiento de un sis tema de educación media que sea al mismo tiempo preparación para es tudios superiores y habilitación elemental para el mundo del traba jo. Para lograr estos objetivos, la nueva estructura de la educación media comprende:

- Ciclo Básico de tres años, que permite:
 - Proporcionar idéntica base cultural a los estudiantes para que se encuentren en condiciones de continuar cualquiera de las especializaciones con que cuenta el Segundo Ciclo, y, a través de él, la U niversidad.
 - Proporcionar a los estudiantes una preparación sólida en las materias fundamentales; cultura general básica y formación general para el trabajo.
 - Ofrecer, a través de las Opciones Prácticas, una mejor orien tación para continuar las especializaciones o ejercer futuras ocupaciones.
 - Facilitar la extensión de la educación media, por lo menos en este ciclo, hacia núcleos de población menores de 5.000 ha bitantes.
- Segundo Ciclo o Diversificado de tres años, que permite:
 - Diversificar las oportunidades educativas para atender a todas las aptitudes;

- Orientar las carreras profesionales según la demanda de la economía nacional para estimular el desarrollo; y,
- Dar orientación práctica a los programas para obtener una enseñanza concreta y útil.

Con este sentido existirán los siguientes tipos de bachillerato;

- En relación con el campo directamente profesional: Bachillerato en Agropecuaria, Artes Industriales, Comercio y Administración, Artes Industriales Femeninas, Educación y Humanidades Clásicas.
- En relación con la investigación científica: Bachillerato en Ciencias Matemático-Físico-Biológicas y Bachillerato en Ciencias Sociales.
- En relación con la creación artística, Bachillerato en Arte, que comprende: Literatura, Artes Aplicadas y Música.

3. Reforma a los Planes y Programas de Estudios

4. Capacitación y Mejoramiento del profesorado en servicio.

BIBLIOGRAFIA

- | | |
|---|--|
| - Plan Ecuatoriano de Educación | Ministerio de Educación
Departamento de Planeamiento 1968. |
| - Síntesis del Plan Ecuatoriano de Educación | Ministerio de Educación
Departamento de Planeamiento 1967. |
| - Proyecto del Préstamo al Banco Mundial Tomo I. | Junta de Planificación y
Departamento de Planeamiento 1967 |
| - Estudios Básicos de la Situación Educativa Nacional | Junta de Planificación,
Departamento de Planeamiento 1967 |
| - Boletines Estadísticos | Ministerio de Educación
Departamento de Planeamiento 1966 y 1967. |

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
QUITO - ECUADOR
JUNIO DE 1968

4.- ASPECTOS DE SERVICIO SOCIAL

SUBTEMA: "LA ACTUACION DEL SERVICIO SOCIAL EN EL
PROBLEMA DEL AUMENTO DE LA POBLACION".

POR :

HILDA EGUEZ DE JARAMILLO

DIRECTORA GENERAL DE SERVICIO SOCIAL.

I N T R O D U C C I O N

- 1.- La preparación de un documento de Estudio destinado a **ilustrar** el criterio de los distinguidos Delegados participantes del -- XIII Congreso Panamericano del Niño no es fácil, menos aún si se toma en cuenta que el Tema Central de "El aumento de la población y su incidencia sobre la infancia, la adolescencia, la juventud y la familia Americana" tiene características muy peculiares en razón de la complejidad de su contenido y de sus implicaciones en aspectos de la vida moderna íntimamente vinculados a los puntos medulares de la Sociedad Latinoamericana, - cuya evolución va dirigida hacia el desarrollo.
- 2.- EL DOCUMENTO FINAL SOBRE LA ACTUACION DEL SERVICIO SOCIAL en - el problema del aumento de la población será el resultado de - las valiosas y autorizadas opiniones de los distinguidos Congresistas; no obstante, por ejercer la profesión de Trabajadora Social y por estar, al momento, dirigiendo la Dirección General de Servicio Social me atrevo a presentar sin mayores pretensiones, ciertos comentarios sobre el rol que le corresponde al Servicio Social dentro del importante problema del Aumento de Población.

La exposición seguirá el orden de los Capítulos del mencionado Subtema.

C A P I T U L O I

INVESTIGACION DE LAS NECESIDADES Y DE LOS RECURSOS URGENTES EN LOS CENTROS DE CRECIMIENTO AGUDO DE LA POBLACION. SU ADECUACION Y SU EFICIENCIA.

El Servicio Social es una de las actividades profesionales que está no solamente llamada sino obligada a participar directamente en la solución de los agudos problemas que afectan a la Sociedad. Esta participación que también corresponde a otras disciplinas sociales, tiene que efectivizarse con la práctica consciente sistemática y racional de sus métodos y técnicas específicas de trabajo, que a la vez deben caminar paralelas en su evolución a la dimensión y contenido de la problemática social que afecta a nuestros pueblos en orden a su solución.

La consideración de que el Servicio Social tiene como principio y fin al ser humano y al proceso que da origen con su vinculación al medio ambiente, y a los resultados de la interrelación e interdependencia del binomio HOMBRE-SOCIEDAD, destaca la prioridad de su intervención. La amplia gama q' los conflictos sociales presentan constituyen la materia del trabajo social, que para ser efectivo - debe dominar y adoptar consecuentemente la metodología que haga posible aquel propósito. Concretamente, el trabajo social no puede -- ser efectivo sino asimila como elemento propio y no maneja apropiadamente el conocimiento de la realidad social. Este enunciado me lleva a tocar dos aspectos que puntualizados debidamente harán posible concluir sobre el papel del Servicio Social en el problema - del Aumento de la Población. Estos son : a) El conocimiento de la realidad social es posible por intermedio de la investigación social; y b) Dentro de la jerarquización de los problemas socio-económicos que afectan a los países en vías de Desarrollo, la explosión - demográfica es uno de los más amenazantes, por presentarse como - fuerte obstáculo para alcanzar niveles de vida más altos, debido - principalmente a que la acción de los países encaminada a obtener esos mejores niveles de vida por ausencia de los recursos que son

necesarios, no está en relación directa al índice de natalidad. En tal virtud dirán que si el Servicio Social trabaja para el bienestar del ser humano y si éste, dentro de la sociedad moderna institucionalmente debe superar el problema del aumento de la población, el Servicio Social debe especializar sus actividades en el campo de la investigación social en función del conocimiento de las necesidades y recursos vigentes en los centros de crecimiento agudo de la población, con miras al establecimiento de nuevos sistemas de acción y servicios para la colectividad, que a su vez deben tomar parte de los programas estatales y privados de población. Esta recomendación de la participación activa del Servicio Social en tal palpitante problema determina a su vez, para los profesionales e instituciones correspondientes, el imperativo de adiestrarse, con miras de estudio y tratamiento de la corriente social, económica y cultural de las Naciones.

En complementación a esta parte de mi exposición cabe poner de manifiesto la preponderancia que adquiere, por una parte el conocimiento de la problemática social en América Latina y a nivel nacional, para asimilarlo definitivamente al Plan de Estudios de las Escuelas de Servicio Social y, por otra parte, la especialización en el problema de población por parte de los Trabajadores Sociales. Como colafón a esta afirmación la capacidad de integración dentro de equipos multiprofesionales formados para actuar en este aspecto determinante del desarrollo.

Resumiendo lo expuesto en líneas anteriores, cabe decir que la actuación del Servicio Social en el problema de aumento de la población debe realizarse en los aspectos de :

Investigación, diagnóstico, contribución al establecimiento de diversos recursos y servicios, en base a una integración multiprofesional destacada para superar el problema.

=====

CONTRIBUCION DE LA COMUNIDAD A LA SOLUCION
DE LOS PROBLEMAS DEL AUMENTO DE POBLACION.

Tratar sobre la participación de la Comunidad en la solución de los problemas derivados del aumento de población, hace preciso traer un marco de referencia, dentro del cual pueda ensamblar el Servicio Social. Este marco de referencia es posible obtenerlo con los siguientes conceptos:

Comunidad.- Es un conglomerado social identificable entre sus miembros, que posee una estructura social con relaciones recíprocas, con formas de comportamiento que influyen en su desarrollo con existencia de intereses, valores y finalidades comunes.

Desarrollo de la Comunidad.- "Es la expresión para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de sus Gobiernos para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las Comunidades, e integrar a éstas en la vida del país, permitiéndoles contribuir plenamente al progreso nacional".

Demografía.- "Es el estudio estadístico de la población en cuanto a nacimientos, matrimonios, salud, mortalidad, etc. Superficialmente parece ser una Ciencia tan difícil de entender como las complejas tabulaciones estadísticas en que se basa, pero de tras de la frialdad de esas estadísticas están sus implicaciones humanas, sociales y económicas que permiten apreciar la demografía en su carácter de modeladora de las tendencias de población y del curso de los eventos humanos.

Desarrollo.- Es "Un proceso de cambio que crea un mejor orden de relaciones entre las gentes, las características físicas que las rodea y su organización social ofreciendo una vida más satisfactoria para todos".

Servicio Social.- "Es una actividad organizada dirigida a ayudar a alcanzar una mútua adaptación entre los individuos y su ambiente social."

Trazado así este marco de referencia que hace posible clarificar la contribución de la Comunidad, y dentro de ésta última involucrar la actividad del Servicio Social, me permito destacar un -- elemento substancial en la vida de la Comunidad, determinante en -- su grado de desarrollo. Me refiero al factor Institucional de las Comunidades, cuya vigencia es decisiva en la vida de las mismas.

Las Instituciones, públicas, privadas y religiosas dan la fisonomía y el valor a la vida de las comunidades. Ahora bién, dentro de la sociedad moderna y en razón de la existencia de los problemas sociales que afectan con mayor gravedad a los grupos humanos desprotegidos y socialmente disminuídos por el impacto de diversos factores, como institución ha cobrado fuerza el Servicio Social, concebido como actividad profesional y como prestación de beneficios a -- través de personal voluntario. Si lo representativo de la Comunidad latinoamericana, son sus instituciones y si dentro de ellas el Servicio Social tiene su ubicación especialmente en función de conseguir el bienestar social de la población, es indiscutible que al -- hablar de la contribución de la Comunidad a la solución de los problemas derivados del aumento de población, no se puede prescindir de la idea del Servicio Social dentro de la Comunidad en función -- de la población.

No es mi propósito entrar a un análisis exhaustivo de los problemas que generan el aumento de población ya que los otros Documentos de Estudio en el tema correspondiente, tratarán más apropiadamente este punto, pero si cabe mencionar que aquellos inciden en -- los aspectos tributarios, administrativos, políticos, sociales y -- culturales de un país. En términos de bienestar y desarrollo social las más afectadas son las áreas de vivienda, salud, educación, nutrición, seguridad social y recreación, entre otros. El Servicio Social en términos de especialización, colabora, asesora y participa directa e indirectamente en los programas específicos a que dan lugar los áreas anotados; de esta actividad de trabajo de tipo especializado puede concluirse que el Servicio Social como Institución contribuye para que la Comunidad enfrente los problemas derivados del aumento de población. En lenguaje estrictamente profesional diría que esta contribución está condicionada a la vigencia, --

eficacia y extensión de los programas que contrarrestan los efectos negativos de la explosión demográfica; En oposición a ello cabe señalar una aportación de tipo directo sumamente importante y que se refiere a la capacidad del Servicio Social para influir en las Comunidades hacia una promoción integral que junto al cambio de actitud, inicialmente ha creado una permeabilidad hacia nuevas corrientes que han permitido captar los problemas, estudiarlos e interpretarlos con miras a su tratamiento y solución posterior, es decir, que el Servicio Social ha ejercido cierto liderazgo en aras a conseguir una promoción, que deja a su vez a las comunidades dispuestas a recibir y a contribuir para la adopción práctica de sistemas que hagan posible el desarrollo de la vida, dentro de condiciones aceptables.

Este comentario que podría aparentemente caer en lo subjetivo, cobra límites reales y tangibles cuando pensamos que, lograda la promoción de la comunidad, ésta entra en una etapa de aceptación de los programas específicos; por ejemplo: planes de educación social, de mejoramiento ambiental, de alfabetización, de mano de obra especializada y los de infraestructura que en su conjunto van destinados a contrarrestar los efectos de un crecimiento incontrolado de la población.

C A P I T U L O I I I

POLITICA SOCIAL DE PREVENCIÓN GENERAL Y ESPECIAL COORDINACION DE PROGRAMAS Y SERVICIOS. PRIORIDAD Y ASISTENCIAS DE EMERGENCIA A CORTO Y LARGO PLAZO.

Cuando se toca el punto de político social no se puede dejar de hacer con mirada retrospectiva un recuento de la estrategia seguida por cada país en la solución de sus típicos problemas sociales y económicos.

Se pone de manifiesto, entonces el inventario de recursos existentes, los vacíos que los programas de tipo social no pueden llenar por varias limitaciones, y surgen las tendencias para aplicaciones prácticas futuras, las cuales podrán efectivizarse de acuerdo al tesón con el cual se trabaje y a la sincera inquietud e interés del Gobierno respectivo. Sin la menor duda, como resultante de esta mirada evaluadora del panorama social en sus facetas de diagnóstico y tratamiento de las situaciones, se destacará la necesidad de llegar siempre a mejores normas de coordinación en tal o cual sector.

Ateniéndome al contenido del enunciado de este capítulo, me corresponde comentar en qué forma los Servicios Sociales actuarían dentro de la Política Social, y aún más, cual es su rol en el bienestar social, y qué técnicas deberían aplicarse dentro del aspecto asistencial. Con el deseo de ser concreta y precisa en estos aspectos, me permito decir lo siguiente:

- 1) Los Planes de Desarrollo Social y Económico de los países -- están dando resultados en los sectores en los cuales fueron planificados.
 - 2) Su aplicación ha demandado transformaciones de diversa naturaleza en la estructura política administrativa de los -- países.
 - 3) Ha existido una tendencia favorable y de prioridad absoluta en la consideración de los asuntos económicos en relación a
-

los de tipo social, que se han postergado para dar un enfoque bilateral a la planificación del Desarrollo;

- 4) Existe ya marcada tendencia hacia la adopción de planes Nacionales de Servicio Social;
- 5) Substancialmente estos Planes irán destinados a asistir en los "aspectos sociales" del desarrollo económico y a actuar directamente en la planificación y administración de los -- servicios para los grupos humanos marginados, desprotegidos e incapacitados física y mentalmente;
- 6) El Servicio Social como actividad profesional tiene conciencia de sus limitaciones y del esfuerzo que le corresponde - efectuar para cumplir con su rol que la vida moderna demanda de él y alcanzar consecuentemente el estatus correspondiente.

Expuestos así estos enunciados, que me permito aclarar son de responsabilidad personal mía, nacidos y cultivados dentro de una intensa vida profesional, vuelvo a la idea inicial: la coordinación de programas y servicios y la asistencia a corto y largo plazo.

Si quiere lograrse la disminución de los efectos negativos de la explosión demográfica, debe lograrse coordinación de esfuerzos que propendan a la educación en todos los niveles de disciplina y organización. Cabe aquí intercalar una idea de Coordinación: "Deben definirse las relaciones de trabajo y de dependencia entre el centro de coordinación gubernamental y los programas y servicios en el terreno para asegurar que estos guarden equilibrio en la política y el plan general, a la vez que éstos actúen con la suficiente flexibilidad respondiendo así a las necesidades de cada localidad". Para completar este punto me permito añadir que los gobiernos están en la obligación de participar decididamente en los programas de población y en arbitrar las medidas apropiadas para mitigar el tremendo impacto que su incontrolado aumento causa. En América Latina la población de Santiago se cuadruplicó en los últimos cinco años y la de Bogotá se duplicó de 1.940 a 1.960; la de Sao Paulo, Lima y ciudad de México aumentó tres veces y la de Caracas cinco veces. Datos de esta naturaleza hacen meditar sobre las consecuencias sociales y económicas de este congestionamiento humano.

Esta reflexión delimita en contornos precisos la función del Servicio Social que debe como recurso pasar a implementar programas a corto y largo plazo. A corto plazo serán aquellos que tienen el sello de tradicionalismo y que se refieren a la prestación de servicios inmediatos a los huérfanos, abandonados, impedidos físicos y mentales, desocupados, indigentes, extraviados socialmente, etc. en lo cual -- juega principalmente el conocimiento y utilización de los recursos de la colectividad. A largo plazo son los programas que fundamentalmente contienen un matiz de educación dirigida al cambio social, económico y cultural con fines perfectamente previstos.

La prioridad..- Los programas no pueden de ningún modo establecerse mediante normas generales para la comunidad latinoamericana. Si bien hoy un criterio de aceptar cierta similitud de problemas, su expresión en las diversas áreas geográficas es medida por diferentes indicadores, adaptados con carácter nacional. Sin embargo de ello para la fijación de prioridades deberá tomarse en cuenta:

- a) La propagación de los barrios de indigentes que en las zonas urbanas han creado los "cinturones de miseria".
- b) La necesidad de planificar las comunidades no solamente en -- sus aspectos urbanísticos sino de funcionalidad social.
- c) Las derivaciones de tipo psicológica y emocional para un grupo de población que no pueda integrarse al proceso de desarrollo ni soportar las enormes diferencias sociales, económicas y -- culturales; especialmente del impacto del proceso de urbanización.
- d) La ausencia de conciencia cívica que existe en los países desarrollados y que en los que están en vías de desarrollo puede degenerar en un desplazamiento de valores que los lleva a -- sobrevalorar ciertos intereses.

Estas premisas establecidas como guías para una acción futura darían lugar a múltiples programas que deben merecer unidad de concepción y de ejecución. Es decir, deben partir de Organismos competentes que coordinen sus esfuerzos en orden a obtener eficacias. Esto, a su vez, presupone que la planificación que se realice a nivel local, regional o nacional para atender los problemas que genera el -- agudo e incontrolable aumento de población deben integrarse a los -- planes de desarrollo.

Me permito finalizar esta exposición, indicando como conclusión final que la actuación del Servicio Social en el problema del Aumento de la Población, problema eminentemente social con repercusiones económicas y de otra naturaleza, deber ser planificada, activa y sistemática en todos los niveles.

HJ/cp.

6-VI-68.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1.- Bienestar Social en un Mundo en Desarrollo. - Elizabeth Wickenden
- 2.- Population Reference Bureau - 9666
- 3.- Desarrollo de la Comunidad y Servicio Conexos. - Extracto del XX Informe del Comité Administrativo de Coordinación al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.
- 4.- Conferencias sobre Bienestar Social - Srta. Hilda Eguoz de Jaramillo.
- 5.- Hacia una Ciudadanía Mundial.- El Impacto Social de la Urbanización como un proceso Universal. - Asoka Mehta.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de Junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. N° 8
14 de Junio de 1968
Original: Español

SECCIONAL 6- ASPECTOS JURIDICOS-SOCIALES

Capítulo III:

AUMENTO DE LA POBLACION Y LA FAMILIA

AUTOR;
Doctor Alf Lasser
VICEPRESIDENTE DEL CONSEJO VENEZOLANO
DEL NIÑO.
Caracas-Venezuela.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1.968

Subtema: "Aumento de la Población y la Familia"

Capítulo III

Por: Doctor Alf Lasser
Vicepresidente del Consejo Venezolano
del Niño.
Caracas - Venezuela.

Por los términos "aumento de la población", que emplea el tema de este Congreso, entiende el presente Informe, no el aumento demográfico normal y conveniente para el desarrollo de un país sino el crecimiento anormal, explosivo, sin proporción con los recursos del país en que se registra, y capaz de entorpecer el desarrollo nacional. Porque si se trata del aumento normal, entonces no se plantearía problema alguno en relación con la infancia, la juventud y la familia, ya que todo país persigue o debe perseguir ese aumento, dentro de límites razonables, para desarrollarse. De consiguiente, el aumento de que se ocupará esta exposición es el anormal, el que, por excesivo, no guarda relación con los recursos de un país, constituyendo así un reto a su desarrollo, un obstáculo, lo que incide sobre la familia y los menores de edad. (1)

El crecimiento de la familia condiciona el de la población, pero el aumento de ésta, aunque no condiciona el de aquélla, puede influir sobre sus modos de vida. El efecto puede reaccionar sobre la causa. De consiguiente, se puede preguntar ¿Qué le pasa a la familia cuando aumenta anormalmente la población? Esta pregunta no puede responderse si se considera a la familia como un concepto abstracto. Si se respondiera que una explosión demográfica en un país dado afecta los recursos y la vida de la familia, la respuesta no aclararía el problema. A la anterior pregunta, por tanto, habría que contestar con una contrapregunta: A qué familia se refiere aquélla? Porque la sociedad no está dividida en familias abstractas sino en familias concretas, ubicadas dentro de clases o categorías sociales, de acuerdo con sus condiciones económicas, principalmente. Así, se habla de una familia campesina, de una familia obrera, de una familia de clase media y de otra burguesa. Si se admite esto, entonces no es dudoso que el aumento anormal de la población incidirá de maneras diferentes según la familia de que se trata. Los efectos de ese aumento serán más intensos en las

familias de escasos recursos, y más débiles o insignificantes en las familias de recursos grandes o medianos. La intensidad de esos efectos se produciría en razón inversa de los recursos familiares.

Lo paradójico del problema demográfico es que la explosión es más frecuente en la familia pobre que en la pudiente, cuando debiera ocurrir lo contrario, ya que la primera, precisamente por su carencia de medios, debiera ser más sobria para reproducirse, y la segunda, por la abundancia de éstos, más prolífica.⁽²⁾ La razón de este fenómeno obedece principalmente a factores culturales y educativos. Pero la reproducción explosiva de los que carecen de oportunidades para educarse debe interpretarse como un signo desfavorable. Cada pareja debiera procrear los hijos que pueda educar. Es más recomendable educar bien a pocos que mal a muchos, buscar lo cualitativo más que lo cuantitativo. Una minoría capaz es más útil que una mayoría incapacitada.

Si se consideran los efectos, no ya desde el punto de vista de los recursos de cada familia sino desde el de los recursos generales del país, la situación no variaría sustancialmente, aunque éstos no guardaran proporción con un crecimiento explosivo, y disminuyeran por tal motivo, serían las familias de un bajo nivel de vida las que más sufrirían las consecuencias de ese desequilibrio para el cual, en cambio, se encuentran preparadas las familias de un alto nivel económico. En cualquier país superpoblado y subdesarrollado, no son las familias con recursos sino las no pudientes las que sufren las secuelas del crecimiento demográfico explosivo.

Malthus fué el primero que señaló los peligros de la super población en relación con los recursos alimenticios. En su época, sin embargo, la población mundial no era tan numerosa como hoy. Se estima que ésta llegará a los cinco mil millones el año dos mil.⁽³⁾ El temor de que la tierra no produzca suficientes alimentos para una población elevada está justificado por serios estudios que no podemos exponer ahora, pero que aceptamos. A menos que la ciencia descubra una nueva fuente de alimentación, la humanidad puede confrontar una catástrofe.

Pero aquí cabe hacer la misma distinción que se formuló en relación con la familia. No conviene acercarse al concepto de población con un criterio abstracto sino concreto. La población mundial, como la familia en la sociedad, está distribuida en países ricos o desarrollados, en vías de desarrollo, y pobres o subdesarrollados. -

Es decir, en países con grandes, medianos y con escasos recursos. Un aumento de la población terrestre se reflejará diversamente según el país de que se trate. Algunos, a causa de sus grandes recursos, podrán absorber un aumento de población más o menos grande, en tanto que para otros, más poblados pero con menos recursos, ese aumento es inconveniente.

II

Ahora bien, el abandono material y moral de los hijos es quizás el principal efecto que ejerce sobre la familia sin recursos el aumento explosivo de la población.

No entraremos a definir los términos "abandono material y moral" por suponer que dichos conceptos son conocidos por las personas que intervienen en este Congreso. Sin embargo, en términos generales, podría decirse que un niño se halla en estado de abandono material o moral cuando carece o se le priva de los medios indispensables que favorecen su desarrollo físico, intelectual y moral.

Es frecuente que se asocie el abandono del niño con la carencia de los padres, o con su irresponsabilidad, o con su incapacidad para sostenerlos y educarlos. Sin embargo, este enfoque, aunque verdadero, es parcial. Es más exacto relacionar el abandono con las fallas de la sociedad, y decir que hay familias y, de consiguiente, niños a los que ha abandonado la sociedad. El concepto de niño abandonado envuelve con frecuencia el de familia abandonada.

Sin embargo, es importante distinguir entre el abandono material y el moral en relación con el estado económico y social de la familia. En la familia proletaria, ambas clases de abandono son frecuentes. En las de clase media y burguesa, el abandono material -falta de alimentos, vivienda, vestidos- es inconcebible. En cambio, el abandono moral: falta de vigilancia y educación adecuadas por parte de los padres, malos tratos, ejemplos corruptores, es frecuente.

Aquí nos ocuparemos del abandono material y moral de los hijos en la familia sin recursos o de escasos recursos, desde dos puntos de vista: a) Cuando esa familia es numerosa, b) Cuando la población del país registra un aumento explosivo.

a) El sostenimiento y educación de una prole numerosa se dificulta y a menudo se imposibilita cuando los ingresos familiares son bajos e insuficientes. Graves con

secuencias se producen. La familia no puede cumplir entonces sus fines específicos y los niños sufren privaciones de todas clases. El abandono en que caigan reviste - entonces diversas modalidades previstas por las respectivas legislaciones nacionales. Aquí las examinaremos desde el punto de vista de nuestra ley (Estatuto de Menores de Venezuela).

Para contribuir al sostenimiento del hogar, el niño, por su cuenta u obligado, tendrá que trabajar a una edad temprana en que necesita educación y recreación. Dejará de asistir a la escuela para ejercer oficios callejeros -limpia-botas, vendedor de periódicos, cuidador de autos, etc.- donde aprenderá vicios y presenciará malos ejemplos. Mal alimentado y forzado a trabajar prematuramente, su salud sufrirá. Su desarrollo físico y moral se verán entorpecidos: A una edad en que otros niños - estudian y juegan, él trabaja. Comienza prematuramente el aspecto sórdido de la existencia, y se convierte antes de tiempo en adulto. Este niño que no asiste a la escuela porque debe trabajar puede considerarse en abandono moral, ya que se priva de una necesidad fundamental: la educación. (Artículo 110, numeral 2º del Estatuto de Menores). No se hallan en esta situación aquellos menores que asisten a la escuela y que para contribuir a su propio sostenimiento y al de su familia, ejecutan pequeños trabajos remunerados.

En vez de ocuparse en trabajos lícitos, el niño puede ser empleado por personas inescrupulosas, en ocupaciones prohibidas, contrarias a la moral y a las buenas costumbres o que pongan en peligro su salud o/ y su vida. (Artículo 110, numeral 5º ejusdem). El problema que primero evoca este numeral es el de la prostitución de menores, y el de su corrupción. Acaso sean éstas, junto con la explotación y la delincuencia, los efectos más graves de la falta de recursos en las familias numerosas. - Las muchas de esta clase de familia se prostituyen con frecuencia, y también los varones, debido a sus precarias condiciones de vida, Como el hogar, es incapaz de satisfacer sus necesidades de vestido, calzado, diversiones, etc., las muchachas se procurarán éstos por medios ilícitos, inducidas casi siempre por mayores de edad: proxenetas y corruptores. La prostitución de la mujer adulta constituye ya una calamidad social; con mayor razón la de una menor de edad. Esta clase de menores se encuentra también en estado de abandono moral.

No es necesario, por otra parte, que un menor caiga en la prostitución para -

que se configure lo preceptuado en el numeral 5° del Artículo 110. Puede ejercer también otras ocupaciones prohibidas que perjudican su desarrollo físico o moral, o que ponen en peligro su vida, como trabajar en casas de juegos de envite y azar, o en prostíbulos y casas de tolerancia, o en el tráfico de drogas, o en actividades de contrabando, etc..

Otra situación de abandono moral que contempla el Estatuto de Menores (Artículo 110, numeral 6°) es la de los menores que frecuentan la compañía de malvivientes o viven con ellos. Por malvivientes debe entenderse aquí a las personas que viven o ejercen actividades al margen de la ley y de las buenas costumbres, tales como proxenetas, rufianes, tahures, ladrones, traficantes de drogas, etc., La frecuentación de la compañía de estos malvivientes por parte de menores se debe a falta de vigilancia o de responsabilidad de la familia, Y aunque el fenómeno puede producirse en cualquier tipo de familia -pobre o pudiente-, se presenta presumiblemente más a menudo en la familia pobre numerosa, a la cual le resulta más difícil ejercer esa vigilancia que a la familia pudiente.

Tales son los principales tipos de abandono moral a que se refiere el Estatuto de Menores. Examinaremos ahora los tipos de abandono material, pero antes conviene observar que tanto en un tipo como en el otro hay diferentes grados, desde el abandono extremo -caso del recién nacido abandonado en un portal- hasta el semiabandonado.

El primer caso de abandono material (Artículo 110, numeral 1° del Estatuto de Menores), se refiere a los niños que no tienen habitación cierta. Esta disposición alude principalmente a los niños vagabundos que han dejado el hogar y que duermen en sitios diferentes, según las circunstancias, bien sea bajo los puentes, o en los portales, o en tugurios, en hospedajes de bajos fondos, etc.. Estos niños abandonan el hogar por diversas razones y permanecen ausentes de él durante semanas y aún meses. Entre esas razones son frecuentes la existencia de padrastos que los maltratan y de nuevos hermanos que son preferidos por el concubino de turno, la promiscuidad y el hacinamiento de numerosas personas en la misma vivienda, de proporciones exiguas y antihigiénicas, etc.. El hacinamiento es el ejemplo típico de la familia pobre numerosa cuyos miembros menores de edad, comprimidos en un espacio estrecho, tratarán, — por una ley natural, de buscar más espacio. ya sea en la calle, a la intemperie, o en fondas y hospedajes de mala reputación, lo que determina su estado de abandono. El va

gabundaje, en estos casos, representa un escape para el niño, una evasión del ambiente miserable en que vive.

Puede darse otra variedad de este tipo de abandono: en vez de ser el niño mismo el que carece de habitación cierta, es la familia. Pero este caso es menos frecuente.

La carencia o la insuficiencia de la alimentación, con las consecuencias que involucran para el desarrollo del niño, es uno de los aspectos más graves del abandono material, el cual se halla en estrecha relación con la población de la familia pobre. Los insignificantes o modestos recursos del hogar no son suficientes para alimentar a todos sus miembros quienes resultan víctimas del hambre y de la desnutrición. En este caso, no es solamente el niño el que padece sino también, y en primer lugar, la familia. El abandono del niño es entonces una consecuencia del que sufre la familia. El artículo 110, numeral 4° emplea, para definir este abandono por hambre o desnutrición, términos más eufemísticos: A quienes se prive frecuentemente de alimentos...¹¹ sin precisar si es la familia o la sociedad la que priva al niño de esa alimentación.

Muy emparentada con esta forma de abandono es la de aquellos niños que carecen de medios de subsistencia (Artículo 110, numeral 1°) ya que la principal consecuencia de esa situación es la privación de alimentos, pudiendo añadirse también la falta de vestidos, medicinas y facilidades recreativas.

Este cuadro de abandono en relación con la familia pobre numerosa se agrava considerablemente en la familia matrilineal, tan frecuente en la mayor parte de nuestros países latinoamericanos. Familia matrilineal sería la constituida por la madre natural y los hijos, principalmente, los cuales representan el núcleo más estable del grupo familiar, siendo el concubino de turno un elemento más o menos transitorio, que después de engendrar algunos hijos abandona a la madre y a la prole para unirse después a otra mujer, no tardando en ser substituído por otro concubino que se comportará probablemente como su predecesor.⁽⁴⁾ Esta clase de familia crece extraordinariamente, ya que la madre engendra hijos de diferentes padres, y el padre, hijos con diferentes mujeres.⁽⁵⁾ Y es en ella donde se registra con más intensidad el abandono material y moral de los niños, pues un padre de escasos recursos está imposibilitado para alimentar a hijos procreados en diferentes mujeres, pudiendo afirmarse lo mismo de la ma-

dre pobre o misable que ha engendrado hijos de diferentes hombres. En el año de 1961, la composición de los grupos familiares de Venezuela, en relación con Jefes de grupos, casados y concubinos de acuerdo con el Noveno Censo General de Población, dió el siguiente resultado: Concubinos jefes de grupo: Varones: 6.643 (0.5%). Hembras: 309.090 (23%) en relación con el total de jefes de grupo. Como puede observarse, en el sector de jefes de grupos no casados, la proporción de los varones es insignificante en relación con las hembras. Aunque en Venezuela no se dispone de cifras exactas acerca de filiación matrilineal, no se exagera si se afirma que la mayor parte del abandono, y aún de la antisocialidad de menores, tiene su principal causa en esta situación. En el trienio 1964-66, de un total de 66.550 menores abandonados por sus padres, 60.865 (91,5%) lo fueron por el hecho del padre, en tanto que 4.145 (6,2%) por causa de la madre, lo que prueba la mayor estabilidad del núcleo madre-hijos. De esos niños abandonados un 59,9% eran de filiación ilegítima y un 40,1% legítimos. (6)

Estrechamente asociada a la familia matrilineal o poliandroide, se observa en algunos países nuestros la forma poligamoide de la familia en la que un hombre engendra hijos de diferentes mujeres simultáneas o sucesivas, a las que generalmente no está unido por la ley, abandonándolas con la prole después de seducirlas. Hay que atribuir al "donjuanismo" o "machismo", que no es otra cosa que un falso sentido de la virilidad, la causa principal de la formación de la familia matrilineal, la cual, bien mirada, es una rama de la poliandrica.

El índice de crecimiento de la población venezolana alcanza a un 4%, lo que se considera un índice explosivo. Lo es si se examina la población en su conjunto, - haciendo abstracción de la composición de sus familias. Pero no lo es si se toma en cuenta esa composición, es decir, si se distingue entre la familia legítima y la natural. De acuerdo con el Anuario Estadístico de Venezuela, el 53% de los nacimientos vivos registrados en Venezuela en 1965 eran de filiación extramatrimonial, y el 47% de origen matrimonial. Si el 4% de índice de crecimiento se distribuye entre los nacimientos de filiación matrimonial y extramatrimonial, resulta que ese índice, para los primeros, queda rebajado a un 1,88% en tanto que para los segundos es de 2,12%. Ahora bien, el índice 1,88% para los nacimientos legítimos no es explosivo. Tampoco el índice 2,12% para los extramatrimoniales, desde un punto de vista meramente demográfico, pero no en cuanto a la filiación. En efecto, un 53 % de filiación extramatrimonial representa un índice muy elevado para cualquier país. Se puede afirmar, de

consiguiente, que la explosión demográfica de Venezuela se produce a expensas, principalmente, de sus altos índices de nacimientos extramatrimoniales.⁽⁷⁾ En Venezuela -otros países ibero americanos están en el mismo caso- lo que crece anormalmente es la población de origen extramatrimonial. Hay buenas razones para presumir que si esta población crece menos, bajarán substancialmente los índices generales de crecimiento, los cuales cesarán de ser explosivos.

Pero habíamos ya expresado más arriba que la filiación matrilineal -que no es necesariamente ilegítima ya que lo importante, desde el punto de vista social, es la existencia del núcleo madre - hijos, legítimos o no- es un fenómeno muy frecuente, de grandes proporciones. También expusimos algunas cifras de abandono de menores en relación con el padre (91,5%), y con la madre (6,2%), lo que permite afirmar que la explosión demográfica venezolana, de origen extramatrimonial en su mayor parte, es uno de los principales factores del abandono de menores, siendo ese abandono, fundamentalmente, un abandono paterno, ya que los niños, en la casi totalidad de las situaciones, quedan al lado de la madre. Dicho abandono paterno es moral y material a la vez, y su forma más frecuente es el incumplimiento de la obligación alimentaria hacia los hijos, de lo que resulta que la responsabilidad de la crianza y de la educación recae sobre la madre, la cual no se halla en condiciones de asumirla. La ausencia del soporte paterno y la incapacidad de la madre para sobrellevar la carga - del hogar, determinan la ruptura del núcleo familiar y la dispersión de los hijos, los cuales, desde temprana edad, son víctimas del vagabundaje, de la mendicidad, de la prostitución y de la delincuencia.

b) Hasta ahora nos hemos referido al aumento mismo de la familia, en particular de la familia pobre, y de los efectos de ese aumento: abandono y antisocialidad. Hablaremos ahora, brevemente, de los efectos del aumento general de la población sobre la familia pobre.

Cuando los recursos materiales de un país no aumentan en proporción con su crecimiento demográfico, se produce un desequilibrio debido a que los recursos resultan cada vez más pequeños para satisfacer necesidades que han aumentado. Los servicios - públicos de protección a la infancia abandonada son desbordados por el número creciente de niños que necesitan de esos servicios, resultando insuficientes los presupuestos que se elaboran, y hasta irrisorios. Por obra de la explosión demográfica, -

por cada niño abandonado que recibe protección del Estado, nacen muchos que no pueden beneficiarse de ella debido a la carencia de plazas en las instituciones, ya sean abiertas o cerradas. Y esos niños sin asistencia, sin educación, constituyen un fardo y un peligro para el desarrollo de un país. Un fardo porque, al convertirse en hombres, engrosan las filas de los desempleados, y un peligro por que son proclives a la delincuencia.

III

De lo expuesto, se pueden deducir las siguientes conclusiones:

Primera: Los efectos del aumento explosivo de la población son más intensos en la familia pobre que en la de medianos y grandes recursos, pudiendo determinar dichos efectos un estado de abandono moral y material de los niños.

Segunda: Dentro de la familia pobre, es la matrilineal-núcleo madre-hijos o poliandroide- la que constituye la principal fuente de abandono moral y material.

Tercera: En Venezuela y en otros países latino-americanos, la explosión demográfica se realiza, principalmente, a expensas de la familia natural.

Cuarta: La explosión demográfica de la familia matrilineal no guarda proporción con el aumento de los recursos financieros de protección y asistencia al niño abandonado, siendo mayor dicha explosión que dicho aumento
De consiguiente, se formula las siguientes recomendaciones:

Primera: Cada familia, en particular la de escasos o pobres recursos, debiera engendrar los hijos que pueda mantener y educar, absteniéndose de una prole numerosa cuyas necesidades materiales y educativas no pueda satisfacer

Segunda: Debe combatirse por medios legales y educativos la procreación ilegítima irresponsable, causa de la familia matrilineal, y substituir la familia poliandroide y poligamoide por la familia monogama que es la más estable y la que mejor garantiza la educación y el desarrollo integral de los niños.

Tercera: En nuestros países latinoamericanos, una política de planificación familiar debe contrarrestar la procreación ilegítima irresponsable y, en particular,

La matrilineal o poliandroide, dirigiéndose principalmente a la mujer.

Cuarta: Los programas de protección a la infancia, abandonada, en los países latinoamericanos, deben concentrarse, principalmente, en la acción preventiva y educativa.

BIBLIOGRAFIA

- 1) La explosión demográfica. III Congreso Venezolano de Salud Pública. Ponencia N° 1, Dr. Julio Pérez Celis. "Les Grands Problemes Sociaux Contemporains" por Pierre Laroque - 1962-1963.
- 2) Estratificación y Movilidad Social. Pitirim A. Sorokin Cienes 1763 Cont. 6 (100)
- 3) "World population prospects". Capítulo 6
- 4) "Estudio Sico-Socio-Económico de Venezuela" - Dr. Hernán Quijada Salamanca 1967. Edit. Grafidesa.
- 5) "Un Plan Contra la Delincuencia y el Abandono de Menores" - Alf Lasser-Diario "El Nacional" de fecha 3-8-63.
- 6) Estudio sobre Familia y Abandono de Menores, Pág. 30 - Consejo Venezolano del Niño, 1968.
- 7) Dr. Alf Lasser - Artículo Diario "El Nacional" de fecha 9-5-66.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
Del 15 al 22 de Junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. N° 9
14 de Junio de 1.968
Original: Español

SECCIONAL 2ª

ASPECTO DE SALUD

Subtema:

EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN RELACION EN LA
PRODUCCION ALIMENTICIA, LA SUBALIMENTACION Y LA DESNUTRI
CION INFANTIL EN AMERICA.

Presentado por el
MINISTRO DE SALUD PUBLICA
Y sus Instituciones
Quito-Ecuador

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NINO

15 - 22 JUNIO, 1968

EN QUITO - ECUADOR

I N F O R M E N A C I O N A L
D E L E C U A D O R

-

2. ASPECTOS DE SALUD

S u b p o n e n c i a :

"El crecimiento demográfico en relación con la producción alimentaria la subalimentación y la desnutrición infantil en América".

A CARGO DEL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
y SUS INSTITUCIONES:

A. POR EL INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICION: Director: Dr. Luis Vallejo C.
Dr. César Troncoso Torres
y Dra. Gloria Pazmiño R.

CAPITULO I- "Crecimiento Demográfico y crecimiento de la producción agrícola y pecuaria".

CAPITULO II- "Política de protección alimentaria con especial atención de de los grupos especialmente vulnerables: niños, embarazadas y madres que amamantan".

CAPITULO III- "Educación alimentaria aplicada a programas de producción y conservación de alimentos".

B. POR LA DIRECCION NACIONAL DE SALUD: Jefe de División Nacional de Fomento, Encargado, Dr. Holger Cómez Urueta

CAPITULO IV- "El crecimiento demográfico y la planificación de los servicios de salud y especialmente los maternales-infantiles"

CAPITULO V- "Los servicios maternales-infantiles frente al problema del planeamiento familiar".

CAPITULO I.- Crecimiento demográfico y crecimiento de la producción agrícola
cuaria.

Constituyendo este capítulo parte del informe Nacional, se ha juzgado conveniente efectuar en primer lugar un análisis de la situación del país en los dos aspectos del capítulo, crecimiento demográfico por un lado y disponibilidad de alimentos por otro, y posteriormente proceder a analizar la relación existente entre ellos y su influencia sobre los estados de subalimentación y desnutrición infantil.

Crecimiento Demográfico.-

Dos son los factores que intervienen, en la dinámica del crecimiento de la población, el primero y más importante es el conocido con el nombre de crecimiento vegetativo o natural y el segundo, de menor importancia, denominado "movimiento social".

El crecimiento vegetativo se encuentra vinculado con la capacidad reproductiva de la población y está determinado por la relación existente entre natalidad y mortalidad. Cuando los nacimientos exceden a las defunciones, se produce el crecimiento natural de la población, y en el caso contrario, la población disminuye.

El aporte del "movimiento social" al crecimiento demográfico está dado por el saldo positivo o negativo entre las corrientes de inmigración y emigración.

El Ecuador en las dos últimas décadas especialmente, ha tenido un fuerte crecimiento demográfico de orden netamente vegetativo ya que el movimiento inmigratorio es prácticamente ha sido nulo.

Por el hecho de que el crecimiento natural está determinado por el exceso de nacimientos sobre las defunciones y de que aquellos dependen básicamente del grupo de población femenina con capacidad conceptiva, interesa aunque en forma somera indicar la estructura de nuestra población según su capacidad reproductiva, las tasas de fecundidad, así como también el tipo de unión conyugal existente en el país, datos que se presenta en las siguientes tablas:

TABLA N° 1.- Composición absoluta y relativa de la población del Ecuador, por grupos y edad.

Grupos de edad	Número	Porcentaje
- a 15 años	2'014.505	45.0%
15 a 49 años	1'994.691	44.6%
† de 50 años	466.811	10.4%
TOTAL	4'476.007	100.0

FUENTE: Segundo Censo de Población y Primero de Vivienda, Ecuador 1.962

La Tabla precedente muestra que la población del Ecuador corresponde a las denominados jóvenes con un predominio de los grupos de menores de 15 años y de los comprendidos entre 15 y 49 años de edad.

La Población femenina, considerada apta para la reproducción con un total de 1'014.038 personas, representa el 22.6% de la población total del país.

La Tabla N° 2, en la que constan los datos correspondientes a las tasas de fecundidad, específica y total del país en los años de 1.955 y 1.965, claramente pone de manifiesto que existe un aumento de las tasas de fecundidad en casi todos los grupos de edad, un incremento total del 6,7 por mil de dicha tasa en el lapso de los 10 años y un máximo de capacidad reproductiva entre los 20 y 29 años de edad.

TABLA N° 2.- Ecuador 1.965 Tasas de fecundidad en los años 1.955 y 1.965 y su diferencia.

Grupos de edad de las madres.-	Año 1.955 Tasas por mil	Año 1.965 Tasas por mil	Diferencia.
15-19 años	91.7	102.0	+ 10.3
20-24 años	305.6	313.0	+ 7.4
25-29 años	327.8	326.0	- 1.8
30-34 años	239.8	251.0	+ 11.2
35-39 años	195.9	223.1	+ 27.2
40-44 años	79.6	86.8	+ 7.2
45-49 años	32.2	28.1	- 2.1
TOTAL	197.4	204.1	+ 6.7

FUENTE: Estructura y Crecimiento de la Población. Junta Nacional de Planificación y Coordinación. 1.967.

En lo que a la situación conyugal se refiere, merece indicarse que si bien en el país existe cierta relación entre el número de nacimientos con el de matrimonios, esta relación no es estrecha ni directa, pues del total de nacimientos ocurridos en el país de 1.954 a 1.965, tan solo las dos terceras partes (66.9%) de ellos, fueron legítimos, en tanto que el 33.1% restantes fueron producto de uniones libres.

Sobre este particular, interesa señalar que el litoral de la república en 1.965, fué la región con el más porcentaje de nacimientos ilegítimos (52.5%).

Así mismo conviene citar que la vida marital, sea por medio del matrimonio o de la libre unión, comienza mucha más tempranamente en la mujer que en el hombre, como lo demuestran los datos del censo de 1.962 que indican que aproximadamente un 20% de las mujeres comprendidas entre los 15 y 19 años de edad se encuentran haciendo vida marital, en tanto que sólo un 3% de varones, de este mismo grupo de edad, se encuentra en igual situación, proporción que para el siguiente grupo de edad (20 a 24 años) es de 60% para el sexo femenino y 34% para el sexo masculino.

Una vez que se han analizado ligeramente los parametros que influyen en la dinámica del crecimiento demográfico, se presenta en la tabla N° 3 el crecimiento

demográfico, se presenta en la tabla N° 3 el crecimiento natural de la población durante los 7 últimos quinquenios.

TABLA N° 3.- Crecimiento natural de la población del Ecuador a partir de 1.930 en base a promedios de tasas de natalidad y mortalidad.

Años	Tasa de Natalidad	Tasa de Mortalidad	Crecimiento Natural.-
1.930-1.934	48.9	24.6	24.3
1.935-1.939	47.8	24.4	23.4
1.940-1.944	46.1	22.9	23.2
1.945-1.949	45.1	19.0	26.1
1.950-1.954	45.3	16.4	28.9
1.955-1.959	45.5	14.1	31.4
1.960-1.965	45.8	12.7	33.1

FUENTE: Estructura y crecimiento de la población. Junta Nacional de Planificación y Coordinación 1.967.

Las estadísticas de nacimientos y defunciones revelan que la población del Ecuador tiene un crecimiento biológico efectivo, más notorio a partir del año 1.945, incremento que está determinado principalmente por la considerable disminución de mortalidad, ya que la tasa de natalidad prácticamente ha permanecido constante.

El crecimiento natural varía en las 4 regiones geográficas del país así como también según se trate de la Zona urbana o rural.

La costa es la región con mayor crecimiento vegetativo (37.1 por mil) en tanto que la sierra es de 29.6 por mil).

De acuerdo a los datos intercensales (1.950-1.962), no obstante la supremacía de la población rural, el crecimiento natural de la población es mayor en la Zona urbana la cual presenta un promedio anual de aumento del 5 %, el mismo que en la Zona rural es de 2.2%.

En este resumen del crecimiento demográfico de la población ecuatoriana, no se incluye los datos correspondientes al "movimiento social" por cuanto éste siempre ha sido reducido y por falta de estadísticas precisas al respecto.

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA.-

Para analizar este aspecto es necesario tener primeramente una visión general de las condiciones en que actualmente se encuentran algunos factores que inciden sobre él.

El Ecuador a pesar de encontrarse ubicado enteramente en la zona tropical, - debido al macizo andino que lo atravieza, y que divide al país, en 3 regiones bien diferenciadas, presenta una gran variedad de recursos territoriales y climáticos que permiten el cultivo de productos tropicales, subtropicales o de altura.

En la actualidad la Sierra y la Costa, constituyen las regiones de mayor - importancia agropecuaria en el país.

Un estudio referente al uso actual y potencial de la tierra de estas regiones, pone de manifiesto que de un total aproximadamente de nueve millones de hectáreas con capacidad productiva tan solo el 45% se encuentra actualmente bajo explotación agropecuaria.

Por no disponer de información estadística apropiada y completa, no es posible efectuar un análisis preciso del desarrollo y de las tendencias de la agricultura del país en conjunto, sin embargo estimaciones realizadas por la Junta de Planificación en 1.963, señalan los siguientes incrementos de tierra bajo cultivo a partir del año de 1.954.

TABLA N° 4.- Balance de la tierra agrícola y ganadera y expansión de la frontera agropecuaria, Ecuador 1.954-1.963.

COMPONENTES	Superficie cultivada miles de hectáreas .		Incremento miles hectáreas	Porcentaje de In cremento anual .
	AÑO 1.954	AÑO 1.963.		
Cultivo Agrícola	1.560.2	1.877.0	316.8	2.1
Pastalizacionales	1.775.3	2.174.5	399,2	2.3
TOTAL	3.335.5	4.051.5	716.0	2.2

En lo que respecta a la tenencia de la tierra, debe señalarse que el Ecuador todavía soporta una defectuosa estructura de tenencia, identificada por la concentración en pocas manos de la mayor parte de las tierra habilitadas del país.

Otro de los factores grandemente limitante para el incremento de la producción agropecuaria, es la falta de irrigación. Según estimaciones del año 1.963, solamente alrededor de 200.000 hectáreas disponían de agua de riego permanente.

En la actualidad, a través del Instituto de Recursos Hidráulicos, la superficie bajo riego se ha incrementado a 300.000 hectáreas aproximadamente, que representa tan solo el 6% de la superficie cultivada.

En el aspecto referente a método de cultivo conviene indicarse que los métodos de explotación agropecuaria existentes en el país, en su mayoría son primitivos y rudimentarios, pues el 40% de la explotación es manual, el 55% lo hacen con ayuda animal y tan solo el 5% es de tipo mecanizado, especialmente para el cultivo de productos de exportación.

A esto debe añadirse la tendencia al monocultivo, reducido uso de fertilizantes, falta de selección de cultivos y semillas de acuerdo a las características edofolísticas, etc..

Como consecuencia de los factores antes mencionados, resulta que el 55% de nuestra población activa se dedica a las labores agropecuarias y que los índices de rendimiento por unidad agrícola o pecuaria en el país son considerablemente menores

a los observados en los países técnicamente desarrollados.

A pesar de que los datos estadísticos sobre el particular no son completos, la Junta Nacional de Planificación, basándose en el Censo Agropecuario de 1.954 y -- las estadísticas del Ministerio de Agricultura, estima las siguientes tasas de incremento promedio por período.

TABLA N° 5.- Tasas de incremento de la superficie cultivada, de la producción y rendimiento.

COMPONENTES.-	Tasas de incremento de superficie.-		Tasas de incremento de la producción.-		Tasas de incremento de rendimiento.-	
	años 54/57	63/68	años 54/57	63/68	54/58	63/68
Agricultura	2.1	0.4	3.8	4.2	1.7	3.8
Ganadería	2.3	1.6	5.2	7.2	2.9	5.6
Agropecuario	2.2	1.0	4.1	5.0	1.9	3.9

Tasas por ciento.--

FUENTE.- Junta Nacional de Planificación y F.A.O.

Comparando estas tasas de incremento agropecuario, con las del crecimiento demográfico, por el hecho de que el primero es ligeramente superior al segundo, sería de suponerse que el crecimiento de la población agropecuaria, satisface las necesidades de subsistencia del aumento de población. Al respecto es indispensable indicar -- que el mayor incremento de la producción agropecuaria se debe básicamente al acelerado desarrollo de los renglones agrícolas destinados a la exportación, en tanto que el incremento de la producción para consumo interno, ha sido menor.

Por lo arriba mencionado, es de mayor valor el comprar la disponibilidad de alimentos existentes en el país para sus habitantes con una dieta patrón o mínima -- promedio, y establecer el porcentaje de suficiencia de la disponibilidad, datos que se presentan en la tabla N° 6.

TABLA N° 6.- Condición alimentaria del Ecuador en 1.963.

Grupo de alimentos	Dieta promedio g/persona/día	Disponibilidad Nacional. g/persona/día.	% de la suficiencia de la disponibili - dad.-
Leche	300	210	70
Carne	60	50	83
Huevo	20	8	40
Leguminosas	60	30	50
Cereales	250	210	84
Tubérculos	200	120	60
Hortalizas	100	105	105
Frutas	200	250	125
Azúcares	50	80	160
Grasas	25	15	60
CALORIAS	2.250	1.970	87

FUENTE: Instituto Nacional de Nutrición.

En términos generales, como la tabla lo demuestra, existe una inadecuada e in-suficiente disponibilidad de alimentos para consumo interno y un considerable déficit de las fuentes de proteínas de elevada valor biológico, especialmente de origen ani-mal, así como de grasas, lo que conduce a que nuestra alimentación sea preferentemen-te hidrocarbonada.

Si al desequilibrio existente entre disponibilidad de alimentos y crecimien-to demográfico se suman los factores socio-culturales y principalmente económicos de nuestra población, se concluye, que todos ellos, actuando en forma conjunta, deter-minan la existencia y el mantenimiento de los problemas de subalimentación y desnu-trición.

Cap. II.- POLITICA DE PROTECCION ALIMENTARIA CON ATENCION ESPECIAL DE LOS GRUPOS NUTRICIONALMENTE VULNERABLES: NIÑOS, EMBARAZADAS Y MADRES QUE ALIMENTAN.-

1. Introducción.-

Los estados de malnutrición, presentes en su estado larvado o de - hambre oculta o a las manifestaciones agudas de desnutrición, constituyen uno de los más serios problemas en los países sub-desarrollados.

En nuestro país, un gran sector de la población padece de desnutrición. No se encuentra, por ventura, prevalencias muy altas de desnutrición de tercer grado como el kwashiorkor o Síndrome Pluricarenal Infantil, pero, en cambio, las manifestaciones de sub-alimentación y desnutrición de primero y segundo grado alcanza una prevalencia nacional entre los pre-escolares que llega al rededor del 40%. Cuando revisamos las estadísticas hospitalarias de los hospitales infantiles o salas pediátricas nos encontramos con la deprimente realidad de que un 90% de los niños hospitalizados suman al diagnóstico de varias enfermedades el de la desnutrición.

Apreciaciones similares podemos hacer en otro de los grupos vulnerables constituidos por las embarazadas y madres que amamantan. En efecto, el hambre oculta prevalente en estos grupos se pone al descubierto tan pronto como el médico realiza un detenido examen de la paciente. Esta realidad biológica, presenta en grado máximo entre las clases desposeídas obedece a una compleja serie de factores que concatenados intimamente forman el común denominador de nuestros países y quedándole una misma denominación, la de malnutrición, ejerce una acción frenadora potente, en el desarrollo de nuestros pueblos.

Veamos a continuación las causas que la determinan o predisponen:

2.- Etiología de la malnutrición.

Los requerimientos nutricionales de una población son satisfechos mediante el aporte adecuado en cantidad y calidad de los alimentos. Cuando la dieta no satisface las necesidades alimentarias por períodos más o menos largos sobrevienen las manifestaciones carenciales. Estas manifestaciones son tanto más graves cuanto menor es la edad del paciente que la sufre, o cuando el organismo a causa de estados fisiológicos especiales demanda un mayor ingreso de nutrientes.

Ahora bien, la dieta inadecuada puede deberse a factores que están relacionados con la producción, distribución, consumo y utilización de los alimentos, la capacidad adquisitiva de la población y su estado socio cultural.

Analicemos algunos de estos aspectos.

La baja producción agropecuaria primordialmente se debe a la poca tecnificación, falta de empleo de pesticidas y fertilizantes, dotación escasa de agua, escaso aprovechamiento de semillas seleccionadas. A esto hay que añadir la inadecuada distribución de la tierra y la existencia de explotaciones familiares muy pequeñas que van reduciéndose de una generación a otra permitiendo apenas una economía de subsistencia mínima.

Por otra parte, la gran extensión laborable del país está en pocas manos que no la cultiva en su totalidad y que no han demostrado preocupación por diversificar la producción. El cultivo de productos de exportación como el banano ocupa una área considerable, y si bien, la exportación de este producto constituye una de las mayores fuentes de divisas, en la actualidad, presenta a las puertas el peligro de que los países africanos y otros de Sud y Centro América, se conviertan en serios competidores que pueden restarnos el mercado internacional.

La distribución de alimentos no es adecuada. Los medios de comunicación, transporte y almacenamiento de los alimentos, todavía son insuficientes.

Extensas zonas de producción agrícola del oriente y de la parte noroccidental del país, carecen de carreteras y cuando existen, están en malas condiciones especialmente durante la estación lluviosa; a esto hay que añadir, que los medios de transporte usual, en camiones, carecen de las adecuaciones indispensables para preservar a los productos de la contaminación y el deterioro.

Para el almacenamiento de los alimentos no se dispone de locales técnicamente instalados, con excepción de los silos para el trigo y el arroz. Los agricultores almacenan sus productos en silos caseros cuyo período de protección es muy limitado. Existe por esto un porcentaje elevado de pérdida. Las facilidades de refrigeración para pescado y carnes, son escasas.

En cuanto a las disponibilidades de alimentos y en base de las Hojas de Balance elaboradas por el Instituto Nacional de Nutrición, (I.N.N.E.), se ha llegado a establecer que es insuficiente. A esto debemos añadir, la desproporcionada distribución de los bienes que hacen que un grupo minoritario, disponga de suficientes alimentos, en contraste con una mayoría que se encuentra en estado de subalimentación o malnutrición.

A través de las encuestas alimentarias llevadas a cabo por el I.N.N.E. en — muestras representativas de un gran número de poblaciones del país, así como también de la encuesta nutricional de carácter nacional que fue realizada en colaboración con el Comité Interdepartamental de Nutrición para la Defensa Nacional de los EE.UU., se tiene una idea bastante aproximada, del consumo alimentario de la población ecuatoriana,

El consumo de alimentos es variable, según se trate de la zona de la costa o de la sierra. Entre los alimentos más frecuentemente consumidos en la Costa se encuentran: arroz, banano, yuca y pescado; y en la Sierra: papa, maíz y cebada.

En ambas zonas, gran parte de la población consume una dieta basada especialmente en hidratos de carbono; el consumo de proteínas de alto valor biológico, es bajo.

El promedio de nutrientes ingeridos por persona y por día establece los siguientes datos:

Calorías: 1.776; Proteína Animal: 23,4 gramos; Calcio: 365 mgrms.; Vitamina A: 2.676 U.I.; Tiamina: 0,84 mgrms.; y Riboflavina: 0,78 mgrms. Todos estos valores están por debajo del consumo recomendado.

Las determinaciones bioquímicas, revelan también un bajo nivel de proteínas, riboflavina, tiamina, vitamina A y calcio. En la Costa, se aprecia además, anemia, — leve o severa y así en ciertas zonas se ha encontrado que el 44% de los examinados tenían niveles de hemoglobina menores a 12 gramos, y 13,5% presentaban niveles por debajo de los 10 gramos. La ingesta de Vitamina A, generalmente estuvo de un tercio a dos tercios por debajo de las cifras recomendadas.

La carencia de yodo constituye otro de los problemas nutricionales, pues la endemina de bocio afecta al 34,7% de la población de la Sierra, llegando en algunas zonas al 75% o más.

CONSUMO PROMEDIO DE CALORIAS Y NUTRIENTES POR PERSONA Y POR DIA
EN LA SIERRA DEL ECUADOR, PORCENTAJE DE ADECUACION Y DEFICIT.

	Promedio Consumido	Consumo Recomendado.	% de adecuación	Déficit Porcentual
Calorías	1.783	2.300	77,5	22,5
Proteína Total gr.	59,3	58,0	xxx	xxxx
Proteína Animal gr.	20,2	29,0	69,6	30,4
Calcio mg.	440	650	67,7	32,3
Hierro mg.	17,1	12	xxx	xxx
Vitamina A.U.I.	1.453	4.500	32,3	67,7
Tiamina mg.	1,0	1,2	83,3	16,7
Riboflavina mg.	0,9	1,5	60,7	39,3
Niacina mg.	20,8	16	xxx	xxx
Vitamina C. mg.	77,0	70	xxx	xx
Promedio				

CONSUMO PROMEDIO DE CALORIAS Y NUTRIENTES POR PERSONA Y POR DIA
EN LA COSTA DEL ECUADOR, PORCENTAJE DE ADECUACION Y DEFICIT

	Promedio Consumido	Consumo Recomendado	% de Adecuación	Déficit Porcentual
Calorías	1.769	2.130	87	13
Proteína total gr.	57,2	58	98,6	1,4
Proteína Animal	26,6	29	91,7	8,3
Calcio mg.	290	650	44,6	55,4
Hierro mg.	14,1	12	xxx	xxx
Vitamina A.U.I.	3.524	4.500	78,3	21,7
Tiamina mg.	0,68	1,2	56,7	43,3
Riboflavina mg.	0,65	1,5	43,3	56,7
Niacina mg.	19,4	16,0	xxx	xxx
Vitamina C mg.	86,0	70,0	xxx	xxx

A la baja ingestión de nutrientes debemos añadir los estados multiparasitarios que afectan alrededor del 95% de la población campesina y las infecciones y enfermedades gastro intestinales que afectan principalmente a los niños y que interfieren con la adecuada utilización de los nutrientes.

Las limitaciones en la disponibilidad de alimentos se ven agravadas por la falta de aprovechamiento de los recursos disponibles, la inapropiada distribución de la ración alimentaria dentro del grupo familiar con detrimento de los grupos más vulnerables; hechos estos producidos no infrecuentemente por creencias erróneas y tradiciones que prácticamente excluyen, por ejemplo, a los niños, de los alimentos de alto nivel nutritivo.

El aumento de los requerimientos de nutrientes, tal como sucede en ciertos estados fisiológicos y de trabajo, así como en algunos estados patológicos, son factores, que intervienen también como causa de los problemas nutricionales. Es bien sabido que los requerimientos nutricionales de la embarazada y la madre lactante, experimentan un incremento apreciable, especialmente de los nutrientes que sirven para formar el nuevo ser y no siempre la familia, puede o prevé hacer en su presupuesto una inversión adicional que demanda el período biológico de embarazo o lactancia. Igual cosa podemos decir del pre-escolar, escolar y adolescente que por estar en un período de crecimiento y formación necesita un aporte extra de alimentos formadores.

La situación empeora, si pensamos que un gran porcentaje de estos grupos no tienen en su ingestión diaria de alimentos, lo que se llama "margen de seguridad" y por el contrario, se encuentran en el nivel mínimo de requerimiento, o lo que es más frecuente, en estado de subnutrición.

La preocupación mundial de la tremenda explosión demográfica de los países subdesarrollados, cobra características más dramáticas en América Latina, y de manera particular en el Ecuador, donde el incremento de la población es de alrededor de 33 por mil. La producción de bienes, no sigue una curva de ascenso paralela al crecimiento poblacional.

Otra situación aflictiva es el bajo ingreso por cápita, lo mismo en la ciudad que en el campo que no va más allá de los doscientos dólares anuales o sea unos cuatro mil sucres, con una elevación completamente desproporcionada del costo de la vida. Los salarios, especialmente de los campesinos, son muy bajos, y éstos, se ven obligados a vender los alimentos protectores que producen, para comprar otros artículos e implementos imprescindibles y pagar deudas que año tras año van acumulándose.

Los factores socio culturales insiden en la problemática del subdesarrollo; el incompleto saneamiento ambiental o la falta de éste en la mayoría de las áreas - campesinas; la falta o inapropiada vivienda; la escasez de escuelas, con escolaridad de apenas 3,5 años de estudio en promedio; los altos índices de analfabetismo; son otras de las causas contribuyentes de los estados de malnutrición.

3.- POLITICA ALIMENTARIA.-

He visto a través del capítulo precedente que la malnutrición es la resultante de una serie de factores que en mayor o menor grado, pero casi siempre simultáneamente converge hacia el individuo, la familia y la comunidad contribuyendo o - determinando la existencia del problema. Por lo mismo cabe destacar, la malnutrición, no es meramente problema médico, tampoco lo es exclusivamente educacional o de producción y en consecuencia una política de protección alimentaria deberá abarcar un conjunto de acciones que sean capaces de eliminar los problemas de salud, socio culturales, agropecuarios, de desarrollo comunal, etc..

En los últimos años los esfuerzos de muchas instituciones nacionales e internacionales han venido encarando seriamente la lucha contra el hambre manifiesta u - oculta y cada cual de acuerdo a su preferente interés ha dado énfasis al campo específico en el que puede ser atacado más fácilmente el mal.

En el Ecuador se están enfocando las soluciones de los problemas nutricionales con un criterio integral y de manera resumida vamos a señalar los programas que el Gobierno Nacional con la colaboración de Organismos Internacionales, está llevando a cabo con miras a desterrar aunque sea en forma paulatina el fantasma del hambre que afecta el cuerpo y el espíritu de un gran sector de nuestra población vulnerable, impidiendo el desarrollo armonioso y progresivo de la Nación.

3.1. Acciones en el Sector Salud.-

El control de las enfermedades transmisibles, el saneamiento ambiental, la protección y fomento de la salud y las investigaciones en salud pública, están mereciendo especial atención por parte del Gobierno Nacional a través de su, recientemente - creado, Ministerio de Salud Pública. A esto, debemos añadir los programas específicos que se desarrollan en el campo de la nutrición y que son: Investigación de las -

condiciones alimentarias y evaluación periódica del estado nutricional de la población vulnerable; programas de alimentación complementaria; Centros de Recuperación Nutricional; Tratamiento de los casos graves de desnutrición y Educación Nutricional.

3.1.1. Investigación y evaluación de las condiciones nutricionales y alimentarias de la población.-

El Instituto Nacional de Nutrición ha venido realizando encuestas clínico - nutricionales y alimentarias en muestras representativas de la población que han -- permitido una apreciación más o menos completa de la situación nutricional en el -- país. En base de los resultados, se han planificado programas de mejoramiento nutricional. Simultáneamente se emprendió el estudio del valor nutritivo de los alimentos ecuatorianos y a la fecha se cuenta con una Tabla bastante completa de la composición de dichos alimentos.

En forma permanente se realiza la investigación clínico nutricional de la - población con preferencia de los grupos más vulnerables. Entre los escolares y pre - escolares se hacen determinaciones bioquímicas, detección de signos físicos de des - nutrición y biantropometría. Mediante el estudio seleccionado de grupos de clase a - comodada se ha podido establecer patrones pondo estaturales de carácter nacional que sirven de referencia para comparación con otros grupos. Estos procedimientos simpli - ficados no requieren de personal abundante altamente especializado y permite la eva - luación y detección precoz de los estados de desnutrición o subalimentación.

3.1.2. Alimentación Complementaria.-

Los programas de alimentación complementaria se orientan a cubrir los défi - cits dietarios de las poblaciones vulnerables, prevenir para que la mal nutrición no progrese y servir de instrumento para realizar educación alimentaria de esos grupos.

La alimentación complementaria escolar mediante los desayunos y almuerzos y con la participación activa de maestros y padres de familia, va cada vez, ampliando su campo de acción. Los alimentos donados por Agencias Internacionales como CARE y CARITAS han hecho posible la organización y extensión de estos beneficios que lle - gan a proporcionar hasta el 8% de los requerimientos calóricos proteicos de los -

escolares. Sin embargo, el Gobierno Nacional, está conciente de que estas ayudas son transitorias y está encarando la necesidad de contar con nuestros propios medios, para lo cual, entre otros, los programas de mezclas vegetales de alto valor biológico y bajo precio, están siendo desarrollados.

La evaluación de los programas de alimentación complementaria escolar, hace ver que el estado nutricional de los niños beneficiados está mejorando y está permitiendo aumentar el grado de escolaridad y disminuyendo el ausentismo.

Los Centros de Salud están intensificando los programas de suplementación alimentaria para pre escolares, embarazadas y madres que amamantan. Se está logran-do que dichas actividades se incorporen como una acción más de los programas de salud y a la vez, están contribuyendo a un mayor acercamiento entre la Comunidad y los Centros.

En las Guarderías Infantiles y Casas Cunas, se están aprovechando estos programas de completación para interesar y adiestrar a las madres en aspectos relacio-nados con educación alimentaria y puericultura.

Todavía no estamos en capacidad de evaluar los resultados de los programas de suplementación alimentaria a los niños pequeños, pero la selección en base prin-cipalmente del estado nutricional y el control periódico de todos los casos por me-dio del peso y la talla y las encuestas familiares, nos permitirá en breve, establecer la bondad de esos programas.

3.1.3. Centros de Recuperación Nutricional.-

Se han dado los primeros pasos para el establecimiento de Centros de Recupe-ración Nutricional en todo el País. Contamos con los dos primeros situados en Conoco to, cerca de la Capital, el uno, y en Fortoviejo el otro.

El establecimiento de estos Centros ha sido posible gracias a la acción coc-perativa de diversas agencias nacionales e internacionales que han puesto al servi-cio de este esfuerzo común, los recursos necesarios, de tal modo que no han signifi-cado creación de nuevas estructuras.

Estos centros, están destinados a los niños de segundo y tercer grado de desnutrición sin enfermedad grave complicante o a aquellos que después de haber sido tratados en las salas hospitalarias por enfermedades generalmente infecciosas, - deben continuar su tratamiento mediante una dieta adecuada.

Los Centros de Recuperación Nutricional, tienen como objetivo fundamental la educación de las madres en aspectos de nutrición y puericultura, por esto el ingreso de uno de sus hijos al Centro, conlleva la responsabilidad de la madre para asistir a los cursillos prácticos que se imparten y prestan su ayuda periódica en la instrucción.

La dieta, utensilios de cocina, vajilla y otros implementos, se procura sean, dentro de lo posible, similar a los del hogar de los niños beneficiarios con las modificaciones indispensables que hagan posible el cambio en los hábitos y costumbres alimentarias y de higiene.

Además, estos Centros serán utilizados para el adiestramiento en Nutrición - del personal profesional y auxiliar de otros campos.

3.1.4. Tratamiento de Casos Avanzados.-

Los casos avanzados del Síndrome Pluricarenal Infantil complicados con infecciones, deben ser hospitalizados. Estos casos requieren cuidados tan especiales - en su terapéutica y dieta que sólo debe hacerlo personal muy bien entrenado. El no - tomar en cuenta estos hechos, significó en el pasado un promedio de estancia hospitalaria sumamente alto y una muy alta mortalidad. El establecimiento en los hospitales de salas especiales para estos pacientes, ha ido reduciendo ese promedio y lo que es más importante la mortalidad de esos casos se ha reducido en más del 50%.

El seguimiento epidemiológico del caso hospitalizado ha servido para el descubrimiento de otros casos dentro de la familia y muchas veces ha servido para la detección temprana que puede ser atendida en el Centro de Recuperación Nutricional o - aún en el Centro de Salud, con un costo apreciablemente más bajo.

3.1.5. Educación Alimentaria.-

Dentro del Sector Salud, las actividades de educación alimentaria han merecido una atención preferencial. Participamos del criterio de que ninguna de las medidas que puedan tomarse para mejorar el estado nutricional, rendirán sus mejores frutos si no van acompañadas de una adecuada educación en materia de nutrición.

A pesar de lo mucho que se ha hecho en este campo, quedan todavía grandes sectores que no han recibido sus beneficios. Por esto no es de extrañar que aún dentro de los grupos económicamente favorecidos persistan tradiciones y tabus, que marginan a los grupos vulnerables madre, niño, de las ventajas de una adecuada planificación alimentaria.

La influencia de cierta propaganda comercial no controlada ejerce en ciertos casos mayor acción que técnicamente dirigida, y de esta manera se puede explicar el gran consumo, por ejemplo de bebidas gaseosas, en contraste con el escaso consumo de leche.

En los últimos tiempos se han intensificado las campañas de educación nutricional aprovechando todos los medios de difusión y planificándolas de acuerdo al nivel de cada grupo a los que van dirigidos. Esta tarea es compartida por todos los miembros de los equipos de salud ya que los recursos del país, no permite todavía, contar con un educador especializado para cada zona.

El Instituto Nacional de Nutrición ha venido realizando cursos y cursillos de adiestramiento en Nutrición para Médicos, Enfermeras, Trabajadores Sociales, Maestros, Inspectores Sanitarios, Educadores para la Salud, Mejoradoras del Hogar, Líderes de la Comunidad, etc., para que a su vez, estos grupos estén en capacidad de ejercer una acción multiplicadora en la comunidad.

3.2. Acciones en el Sector Educación.-

El Ministerio de Educación con el asesoramiento de las instituciones especializadas en nutrición y fomento de la producción y la ayuda de Agencias Internacionales de distribución de alimentos, viene desarrollando un amplio programa tendiente al mejoramiento del estado nutricional de los escolares.

Dentro de estos programas, podemos señalar: los almuerzos y desayunos escolares, los huertos y granjas escolares y la educación nutricional.

3.2.1. Almuerzo y Desayuno Escolar.-

En la parte de las acciones del Sector Salud, hablamos ya de la complementación alimentaria escolar. Indiquemos aquí que la parte ejecutiva del programa está a cargo de los maestros y padres de familia de las zonas respectivas. Para la planificación y evaluación de los mismo, cuenta con el asesoramiento del Instituto Nacional de Nutrición.

En la actualidad, este programa beneficia a 3.954 escuelas que representa el 51,01% del total, con una población beneficiada de 436.161 alumnos.

Las Agencias CARE y CARITAS proporcionan gran parte de los alimentos entre los que podemos citar: leche en polvo, harina de trigo, harina de maíz, sémola, bulgor y aceite. Además, salsas de carne; tomate, pollo; postre y jugos de frutas, con lo cual se ha conseguido hacer más variada la dieta y aumentar su valor nutritivo.

A continuación, incluimos un cuadro estadístico por provincias, del servicio de alimentación para los escolares:

CUADRO DEMOSTRATIVO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL REALIZADO POR EL MINISTERIO DE EDUCACION.-

PROVINCIA.-	INSTITUCION.-	DESAYUNO SIMPLE		DESAYUNO COMPLETO		ALMUERZOS	TOTALES	PORCENTAJES	
		Niños.-Esc.	Esc.	Niños.-Esc.	Esc.				
CARCHI	CARE			1.234		8.470	9.694	116	54,85 %
	CARITAS					2.411	2.411	29	13,64 %
IMBABURA	CARE			3.756		6.675	10.431	174	40,27 %
	CARITAS		17	1.308		2.301	3.609	46	14,06 %
FICHINCHA	CARE	4.465		6.928		19.082	30.475	230	25,53 %
	CARITAS		29	8.930		2.532	14.197	69	11,90 %
COTOPAXI	CARE	1.573		470		4.051	8.094	57	20,53 %
	CARITAS					1.615	1.615	35	5,43 %
TUNGURAHUA	CARE			5.010		10.390	15.400	160	39,55 %
	CARITAS					1.625	1.625	25	4,17 %
CHIMBORAZO	CARE			3.592		15.405	18.997	208	54,35 %
	CARITAS		47	2.766		532	3.298	58	9,43 %
BOLIVAR	CARE			12.167		2.919	15.086	170	65,37 %
	CARITAS		18	1.936		3.363	5.299	64	22,96 %
CANAR	CARE					6.803	6.803	55	28,44 %
	CARITAS		21	1.404		947	2.351	32	9,83 %
AZUAY	CARE	437		13.692		9.027	23.156	175	47,69 %
	CARITAS					5.095	5.095	49	10,49 %
ICJA	CARE			850		20.442	21.292	301	41,15 %
	CARITAS					3.888	4.120	57	7,96 %
CUAYAS	CARE			45.092	2	19.846	64.938	332	30,88 %
	CARITAS		229	41.049		28.322	69.441	397	33,02 %
LOS RIOS	CARE	596				880	1.478	5	7,27 %
	CARITAS		15	3.431		6.790	10.221	94	22,62 %
EL ORO	CARE	25		5.047		2.709	7.781	65	23,05 %
	CARITAS		51	7.258		4.338	11.626	83	34,44 %
MANABI	CARE			820		1.360	14.180	198	14,27 %
	CARITAS		26	1.0805		3.370	5.175	90	5,20 %
ESMERALDAS	CARE	147	4	7.707	88	4.015	11.869	161	37,90 %
	CARITAS					1.633	1.633	51	28,22 %
MORONA SAN TIAGO	CARE			3.000	15	3.303	6.006	30	103,78 %
	CARITAS					2.073	2.073	74	64,42 %
ZAMORA CHINCHIPE	CARE			3.051	5	3.051	7.002	10	217,58 %
	CARITAS								

.....

PROVINCIA.-	INSTITUCION	DESAYUNO SIMPLE		DESAYUNO COMPLETO		ALMUERZOS		TOTALES	PORCENTAJES
		Niños.- Esc.	Niños.-Escu.	Niños.-Escu.	Niños.-Escu.	Niños.- Esc.	Niños.- Esc.		
NAPO	CARE				3.470	59	3.470	59	63,54 %
	CARITAS			5.547	62	5.547	11.094	124	203,14 %
	CARE			3.113	62		3.113	62	115,25 %
	CARITAS			784	6	734	1.568	12	58,05 %
	CARE			220	3	220	3	440	6	71,54 %
TOTALS	CARE	7.096	101.761	147.235	2.431	256.092	2.493	30,08 %	
	CARITAS	2.822	90.518	84.329	828	178.069	1.461	20,92 %	
SUMAN		9.918	192.679	231.564	3.259	434.161	3.954	51,01 %	

3.2.2. Huertos y Granjas Escolares.-

Estos programas están desarrollándose especialmente en la zona rural y a más de proporcionar los alimentos que permiten una diversificación de la dieta dentro del programa de complementación, sirve de medio para la extensión hortícola y como uno de los instrumentos de las materias que la escuela enseña al niño, facilitando la proyección de la escuela hacia la familia y la comunidad. Tienen por objeto, además, conseguir la máxima participación de los profesores para que estén en capacidad de ejercer el liderazgo de las comunidades en materia de horticultura.

Las granjas se dedican a la cría de animales pequeños como conejos y cuyes, avicultura y apicultura. Para estos proyectos, el Ministerio de Educación cuenta con el sesoramiento de los expertos agropecuarios de Misión Andina y del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

3.2.3. Educación Alimentaria.-

Conjuntamente con los programas anteriores, se realiza la enseñanza de alimentación y nutrición y la capacitación de personal.

El Instituto Nacional de Nutrición, en colaboración con Misión Andina y Expertos de F.A.O. ha venido preparando manuales de enseñanza de alimentación para la escuela primaria, así como también afiches, folletos y panfletos relacionados con nutrición.

Mediante cursos intensivos, se está realizando la capacitación de los maestros y aprovechando las reuniones periódicas de éstos, se imparte orientación sobre educación alimentaria en la Escuela con lo cual se ha conseguido una mayor colaboración de estos programas.

Desde 1958, el Ministerio de Educación incluyó dentro de los programas de enseñanza de los Colegios de Bachillerato y Normales, la de Nutrición como materia obligatoria.

3.3. Acciones en el Sector de Producción.-

Cuando hablamos de las causas de la malnutrición pusimos especial énfasis en los factores relacionados con la producción e industrialización de los alimentos e indicamos las circunstancias adversas que concurrían para que el país mantuviera su estado de subdesarrollo.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Misión Andina están impulsando una serie de programas tendientes al mejoramiento de la producción agropecuaria entre los que podemos citar la investigación y el desarrollo y fomento agropecuario.

3.3.1. Investigaciones.-

El desarrollo agropecuario presupone una preparación técnica del personal - que lleva el liderato de estas actividades, lo cual se lleva a cabo en las Facultades Universitarias, Estaciones Experimentales, Instituto de Suelos, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, etc..

Ecuador, por mucho tiempo ha tenido como factor limitante de su desarrollo la falta de técnicos. Las Universidades están empeñadas en ir cubriendo este déficit y en los últimos años han dado especial atención a la formación de profesionales Agrónomos, Veterinarios, Ingenieros Químicos, etc.. Otros organismos especializados como el I.N.I.A.P. y el Instituto de Suelos, realizan estudios tendientes al mejor aprovechamiento de los suelos, aumento de su rendimiento, selección de cultivos, cruces genéticos de variedades, experimentación con fertilizantes, eficiencia de pesticidas; y las experiencias son difundidas entre los grandes y pequeños productores.

3.3.2. Extensión Agropecuaria.-

El Ministerio de Agricultura y Ganadería por intermedio de la Dirección de Extensión Agropecuaria tiene como objetivo fundamental elevar el nivel de conocimientos de los agricultores y ganaderos con técnicas y métodos que hagan de nuestra agricultura un instrumento eficiente y capaz de producir los alimentos básicos de nuestra alimentación, así como abaratar los costos de producción de los productos exportables a fin de poder competir en los mercados del exterior.

La Dirección de Extensión Agropecuaria mantiene repartidas en todo el país 45 Agencias de Extensión con 41 Ingenieros Agrónomos; 37 Médicos Veterinarios; 56 Agrónomos; 25 Mejoradoras del Hogar y 44 Auxiliares Administrativos. Participa como miembro de los Comités de Desarrollo Rural, de Recursos Hidráulicos, Conscripción Agraria, Dirección Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Programa de la Campaña Mundial Contra el Hambre.

Dada la imposibilidad de hacer llegar su acción a toda la masa campesina, se ha puesto énfasis en la asistencia a la mediana empresa agrícola y en la formación de líderes de los pequeños agricultores, para lograr una mayor eficiencia en la producción por la rápida difusión de métodos modernos de cultivo, semillas, maquinaria, fertilizantes, préstamos; uso de suplementos minerales, vitamínicos y vacunas.

El Departamento de Mejoramiento del Hogar Rural pertenece a la Dirección de Extensión Agropecuaria y se encarga de enseñar, ayudar y guiar al ama de casa y a las jóvenes para que aprendan a conocer y administrar en debida forma, sus recursos, procurando que alcancen un mejor nivel de vida.

La Mejora del Hogar, asesora al ama de casa en aspectos específicos relacionados con la alimentación, enseñándole la utilización adecuada del presupuesto familiar destinado a la compra de alimentos y el empleo preferencial de los alimentos protectores de alto valor nutritivo así como también la mejor utilización de los productos de la finca.

El Departamento de Organizaciones Juveniles de la Dirección de Extensión ha logrado agrupar en clubs tipo 4F a un gran número de jóvenes entre 12 y 21 años, que viven en la zona rural. Se les imparte una capacitación práctica, a cargo de líderes profesionales, en los campos de agricultura, pequeñas artesanías, industrias caseras, cría de aves, etc..

En la actualidad existen 139 clubs. El programa incluye además la consecución de préstamos para proyectos de trabajo de los socios y ayudas para que realicen exposiciones y ferias. Para promover el interés en la actividad agropecuaria se distribuyen animales como cerdos, bovinos, ovinos, conejos, aves, plántulas apícolas, semillas de hortalizas.

"La Misión Andina" que es la Institución encargada de promover el desarrollo integral de la población rural de la Zona Interandina, tiene entre sus programas el de desarrollo agropecuario con un definido sentido educativo, económico y social tomando en cuenta que la agricultura y ganadería constituye en dichas áreas el factor fundamental para la subsistencia, desarrollo económico y progreso general de la población.

La Misión Andina ha asumido la tarea de incorporar a dicha población a la vida activa nacional, capacitándola como productora y habilitándola para el pleno goce de los valores culturales y los adelantos que la ciencia y la técnica pone al alcance del hombre de nuestros días.

Los objetivos de este programa son: a) Producir cambios positivos en los campesinos, tanto en sus conocimientos como en sus técnicas de trabajo y actividades; b) Conseguir el máximo y racional aprovechamiento de los recursos que dispone; c) - Obtener el incremento de los rendimientos unitarios agrícolas y ganaderos a costos económicos razonables; y d) Lograr que los ingresos generados por sus actividades - lo beneficien a él y no a los intermediarios.

Para alcanzar estos objetivos realiza en el medio campesino funciones de extensión agrícola, enseñanza y fomento.

Los planes de trabajo se plantean en base de las necesidades de los productores, pero dando tanta prioridad a la inducción de nuevas necesidades, para nivelar éstas con los intereses de la comunidad nacional, expresada en los planes de desarrollo del Gobierno.

El programa propugna el incremento de los cultivos comerciales e industriales, sin descuidar la producción de consumo, en un esfuerzo por transformar la economía actual de subsistencia de los campesinos en economías de mercado, que genere ingresos y capacidad adquisitiva.

El imperativo de elevar la rentabilidad de las inversiones ha obligado a inducir cambios radicales para obtener que ellas se ajusten a las condiciones ecológicas locales, demanda de los mercados y posibilidades propias de los productores, coinci-

diendo todo ello con las recomendaciones formuladas en el Plan General de Desarrollo.

La limitada capacidad económica del campesino, con el que trabaja la Misión Andina, obligó a condicionar una metodología de trabajo acorde con esa realidad y como resultado de ello la extensión agrícola que se practica, se complementa con necesarias medidas de fomento y servicios directos.

A través de una constante labor de Extensión Agrícola, caracterizada por su sentido educativo, se propende a la tecnificación de la producción. Objetivo de esta acción es conseguir la introducción e incorporación a las prácticas habituales del trabajo de los campesinos actividades como: mejoramiento agrícola y ganadero mediante la introducción de especies, variedades y razas mejoradas; uso de semillas seleccionadas, rotaciones, riego, comercialización y su organización como productores.

Mediante acciones de fomento, se pone al alcance de los campesinos, créditos supervisados que les permita poner en práctica las recomendaciones de los técnicos. Con igual propósito se les proporciona reproductores ovinos, porcinos, bovinos, conejos, etc. para que aprecien las ventajas en la calidad de los descendientes y los adquieran en propiedad, ya sea con sus propios recursos o con ayuda de los créditos supervisados. De acuerdo a ese mismo criterio, en todas las comunidades se llevan a efecto cultivos y crianza de aves y animales con fines demostrativos y para demostrar objetivamente a los productores de los méritos de las nuevas técnicas preconizadas por la Misión Andina.

Esta acción educativa informal que se imparte en el mismo terreno, se complementa con cursillos formales que periódicamente se realiza en los Centros de Formación de la Institución, en los que se imparten conocimientos técnicos más profundos para completar los que hayan recibido en sus propias fincas.

Este programa está a cargo de un experto, 1 supervisor y 8 auxiliares agrícolas y abarca a las provincias de Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Cañar y Loja.

Las actividades por proyectos incluyen: a) Créditos agropecuarios supervisados; b) Huertos Escolares; c) Huertos familiares; d) Cultivos Comunales; e) Fores

tación; f) Pequeñas obras de riego; g) Cultivos en general; h) Proyectos pecuarios". (INFORME DE ACTIVIDADES. MISION ANDINA DEL ECUADOR. ENERO - MARZO 1967).

3.4. Comité Nacional de Nutrición.-

El Gobierno del Ecuador, consiente de su obligación de propender al bienestar integral de la infancia, como punto de partida para mejorar las condiciones de vida del pueblo ecuatoriano hizo suyas las recomendaciones emanadas del Tercer Seminario de Alimentación del Niño, y las de los Congresos Internacionales de Nutrición celebradas en Chicago y el Brasil en el año 1965, que sugerían a los países, la necesidad de crear y/o estimular los Comités Nacionales de Nutrición.

A fines de 1966, se estructuró en el País, dicho Comité como un organismo técnico encargado de la planificación, coordinación y supervisión de los programas de nutrición materno infantil.

Este Comité está integrado por representantes de los Ministerios de Salud, Previsión Social, Educación, Agricultura y Ganadería, Junta de Planificación y Coordinación Económica, Agencias Internacionales Voluntarias y de los Organismos Especializados de la Naciones Unidas OPS/OMS y F.A.O.

CAPITULO TERCERO.- Educación Alimentaria Aplicada a Programas de producción y conservación de alimentos.

En Capítulos precedentes de este informe, habíamos puntualizado los problemas referentes a producción de alimentos y señalado las causas que lo están determinando. Aún con temor a redundar, citemos éstas: Métodos tradicionales de cultivo, erosión y agotamiento de suelos, falta o deficiente aprovechamiento de las aguas de regadío, abandono del área rural, facilidades de crédito reducidas, consumo insuficiente por reducidos recursos económicos, a lo cual se suma el alto porcentaje de pérdida de la producción que ocurre desde el momento mismo de la cosecha y continúa durante el transporte, la distribución y almacenamiento.

Como una de las soluciones a estos problemas, se viene desarrollando programas coordinados de educación alimentaria, planificados para una actividad que consi

deramos fundamental dentro del engranaje de acciones en los diversos sectores.

Los servicios de extensión agropecuaria y de Mejoramiento del Hogar son los instrumentos ejecutores a través de los cuales se ejerce la acción educativa integral tendiente a mejorar la producción y conservación de alimentos.

Las actividades desarrolladas en este campo son las siguientes:

1.- Adiestramiento de personal: El "INNE" viene realizando cursos de adiestramiento para los profesionales de los sectores agrícola y desarrollo comunal con el mismo interés que lo hace con los del sector salud y educación.

El objetivo fundamental de este adiestramiento es capacitar a dicho personal en nutrición básica y habilitarles para desarrollar programas coordinados específicamente dirigidos a la producción y conservación de alimentos. En lo posible se ha procurado que esta orientación sirva para introducir las acciones educativas dentro del plan general de desarrollo agropecuario, para superar fallas del pasado que establecían prioridad al rendimiento económico y marginan totalmente los requerimientos nutricionales de la población.

2.- Educación alimentaria en la Comunidad Rural: A fin de poder realizar una acción educativa en materia de alimentación a nivel de la comunidad rural, previamente se ha procedido a efectuar las investigaciones de campo indispensables para el conocimiento de la realidad de dichas áreas. En base de este estudio se ha podido establecer que los hábitos tradicionales de producción están fuertemente arraigados y que se requiere una acción paciente, tesonera y prolongada para modificarlos.

A continuación se ha procedido a sensibilizar a las comunidades, mediante proyectos pilotos que han demostrado el beneficio de una adecuada tecnificación de los sistemas de explotación agropecuaria.

Entre las acciones desarrolladas dentro de este campo se contemplan construcción de caminos vecinales, mejor utilización de las aguas, control de plagas y en -

fermedades, selección de semillas, selección y rotación de suelos y cultivos, instalación de planteles avícolas, provisión de razas seleccionadas de animales domésticos, inmunizaciones, etc..

Como derivación de estas actividades se ha logrado: formar o incrementar los huertos y granjas comunales que permiten diversificar la producción especialmente de hortalizas, frutas y animales domésticos.

b) Establecer colaboración con la escuela para la formación de huertos escolares como un medio educativo tendiente a que el estudiante cobre apego al cultivo de la tierra y modifique sus hábitos alimentarios y de producción.

c) Promover la formación y multiplicación de Clubs Juveniles, Comités de Agricultores y de Asociaciones Rurales para conseguir el mejoramiento de técnicas, la ayuda mutua y la acción cooperativa.

A nivel familiar, la Mejoradora del Hogar complementa y refuerza la acción educativa de la comunidad mediante charlas y demostraciones con especial énfasis en los siguientes aspectos:

a) Enseñar a la familia el valor nutritivo del valor de los alimentos y su relación con la salud.

b) Demostrar en forma práctica la manera adecuada de preparar los alimentos para evitar el exceso de desperdicios y lograr un máximo aprovechamiento.

c) Enseñar a la familia a seleccionar, comprar y conservar los alimentos correctamente.

d) Interesar a la ama de casa en el desarrollo de pequeñas industrias caseras de alimentos tales como: elaboración de conservas de frutas y verduras, salado y ahumado de carnes, etc..

3.- Promoción de la industria alimentaria.-

A partir de los últimos años, la industria alimentaria ha experimentado un incremento más o menos apreciable. En el pasado una serie de factores como la baja

demanda efectiva, falta de protección industrial, créditos reducidos, precios no equitativos para el productor y el consumidor y deficiencias tecnológicas han limitado el desarrollo de esta industria. Parte de estos problemas se han superado mediante una acción educativa en el campo alimentario dirigida a la sensibilización de los poderes públicos y empresas privadas por una parte y por otra al público consumidor.

El Gobierno Nacional a través del Centro Nacional de Desarrollo "CENDES" ha venido realizando estudios de factibilidad de algunas industrias que utilizando la materia prima nacional y los créditos proporcionados por los organismos de fomento, están permitiendo la expansión de esta industria.

Como ejemplo citamos los estudios de factibilidad para la industrialización de los siguientes productos: Jugo de naranja, harina de banano verde, chifles de plátano, banano deshidratado, puré de banano aséptico, que representa una inversión anual de 28.585 sucres.

Empresas particulares están desarrollando e intensificando la industrialización de alimentos tales como: enlatado y refrigeración de carnes y pescados, elaboración de embutidos, conservas de frutas, pasteurización de la leche, industrialización de sus derivados, etc..

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de Junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. N° 10
Junio de 1.968
Original: Español

SECCIONAL 2ª

ASPECTOS DE SALUD

Tema :

SERVICIO MEDICO SOCIAL RURAL EN FA-
VOR DE LA POBLACION DE LAS COMUNIDA
DES RURALES DE LA SIERRA ECUATORIA-
NA.

AUTOR;

Dr. José Álvarez A.

DIRECTOR DEL SERVICIO MEDICO S. R. DE MISION
ANDINA DEL ECUADOR.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

M I S I O N A N D I N A D E L E C U A D O R

CONTRIBUCION AL XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

Servicio Médico Social Rural en favor de la
población de las Comunidades Rurales de la
Sierra Ecuatoriana.

Por: Dr. José Álvarez A.,
 Director del Servicio Médico S.R.
 de Misión Andina del Ecuador

Desde que inició sus actividades Misión Andina tuvo interés especial en prestar atención médica a la población de las comunidades rurales de su influencia y es así como al iniciar sus actividades disponía de 4 médicos contratados para que presten la atención médica de emergencia en las zonas de área de influencia de la Misión

Posteriormente en la suscripción del Convenio entre el Gobierno del Ecuador con los Organismos del Seguro Social Ecuatoriano y con los Organismos Internacionales como: OIT, OMS y la UNICEF, nace el Servicio Médico Social Rural con el deseo de:

1. Instalar un servicio de salud a nivel de las comunidades rurales.
2. Extender el servicio médico al área rural y estudiar la posibilidad de la extensión de los servicios médicos al campesinado ecuatoriano.
3. Investigar las condiciones socio-económicas de las comunidades rurales donde se presta servicio médico y conseguir que los registros de nacimientos y defunciones sean anotados en los registros respectivos.

PROGRAMA A EFECTUARSE.

Objetivos Generales :

Instalar a nivel de las comunidades de acción de Misión Andina un servicio integrado de salud con la ejecución de las acciones de: a). Reparación de la Salud, b). Fomento de la Salud y, c) Protección de la Salud.

a). Reparación de la Salud.

Atención médica y dental por demanda voluntaria en las comunidades de acción de Misión Andina del Ecuador.

b). Fomento de la Salud.

Controlar a gestantes, control a post - partum, control a lactantes, control

a pre-escolares y control a escolares.

Demostraciones alimentarias y nutricionales. Educación para la Salud.

c). Protección de la Salud:

Control de focos y contactos de las enfermedades infecto-contagiosas prevalentes en las áreas rurales.

Inmunizaciones especialmente a la población en riesgo, con el fin de conseguir un nivel útil de inmunidad.

Control de vectores de interés médico sanitario.

Saneamiento Ambiental.- Dotación de abastecimientos de agua segura o potable para las comunidades.

Eliminación de Excretas.- Construcción de letrinas demostrativas en las comunidades y promoción de la letrina familiar.

Eliminación de basuras y desperdicios tanto a nivel familiar como en las comunidades.

Instalación de pequeñas postas de salud a nivel comunal, en la cual se prestará atenciónes de primeros auxilios.

REALIZACION DEL PROGRAMA.

El Programa antes indicado se ha llevado a la práctica con la instalación de los equipos de salud y saneamiento. Los mismos que trabajan a nivel de las comunidades en las Zonas de Influencia de Misión Andina del Ecuador que son:

Zona de Imbabura:

Sectores: Ibarra-Chota
Cotacachi-Otavalo
Instalados dos equipos de salud

Zona de Cotopaxi:

Un equipo de salud

Zona de Tungurahua:

Un equipo de salud

Zona de Chimborazo N.:	Sectores: Guano-San Juan Guaslán-Cajabamba Dos equipos de salud
Zona de Chimborazo S.:	Sector: Alausí Un equipo de salud
Zona de Cañar:	Sector: Cañar-Biblián Un equipo de salud
Zona de Loja:	Sector: Saraguro Un equipo de salud

Cada equipo está compuesto por el siguiente personal: 1 Médico a tiempo completo; 1 Odontólogo a medio tiempo; 1 Enfermera graduada a tiempo completo; 1 Inspector de Saneamiento a tiempo completo; 1 Chofer a tiempo completo; y 4 a 6 auxiliares de Enfermería para Puestos Rurales de Salud.

El personal en mención se despacha diariamente desde la ciudad base a las comunidades rurales, las mismas que son visitadas con un intervalo de cada 15 días.

En las Postas de Salud construídas, existe una Auxiliar de Enfermería, quien además de prestar los servicios conjuntos con el Equipo, da atención permanente en primeros auxilios a la comunidad.

Con el objeto de integrar los equipos de salud y saneamiento y ante la falta de personal preparado, nos hemos visto en la necesidad de preparar a Auxiliares de Enfermería y a Inspectores de Saneamiento.

Hemos realizado cuatro cursos de Auxiliares de Enfermería con un total de 104 auxiliares de enfermería preparadas en cursos de un año de duración, con alumnas propias de la comunidad y siguiendo el planeamiento que para estos cursos da la Organización Mundial de la Salud, con cuyo asesoramiento hemos llevado a la práctica.

Para Inspectores de Saneamiento hemos realizado tan sólo un curso para 20 alumnos, los alumnos fueron escogidos de entre los bachilleres de las Provincias -

donde trabaja M A E y actualmente los mejores prestan sus servicios en los equipos - de salud y saneamiento de cada Zona de Influencia.

Los cursos anteriores fueron realizados gracias al auspicio económico que nos proporcionara UNICEF.

OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- a). Prestar y dar atención médica a la población enferma de las comunidades rurales de Influencia de M A E.
- b). Rebajar la morbo-mortalidad de la población rural haciendo y despertando mayor interés por la conservación de la salud.
- c). Despertar interés por mejorar la alimentación rural deficitaria con demostraciones alimentarias y nutricionales y de educación para la salud.
- d). Mejorar el saneamiento ambiental de las comunidades.
- e). Establecer registros demográficos de las comunidades rurales, con el fin de conocer el estado de salud rural con registros que son llevados a nivel de las postas por el personal de Auxiliares de Enfermería.

LOGROS CONSEGUIDOS.

En los años en parte de 1962 hemos conseguido los logros que a continuación exponemos:

DESCRIPCION	A N O S					
	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Población atendida	26.000	26.000	44.000	77.485	82.000	87.500
Zonas de atención	6	4	6	6	8	8
Comunidades servidas	53	52	88	116	*164	*146

*No se contabilizan las comunidades de visita ocasional.

Acciones de Salud conseguidas por el Servicio Médico Social Rural en áreas de Misión Andina del Ecuador.

I. REPARACION DE LA SALUD.

DESCRIPCION	AÑOS					
	1962	1963	1964	1965	1966	1967
A. Pacientes atendidos	7.008	13.931	18.533	30.126	29.455	34.458
- Niños	-	-	7.901	11.312	10.444	11.520
-- Adultos	-	-	10.632	18.819	19.011	22.938
B. Hospitalizaciones	145	262	284	216	87	138
C. Asistencia Dental:						
- Extracciones	-	-	3.463	5.352	8.216	9.946
- Obturaciones	-	-	57	124	11	87

II. FOMENTO DE LA SALUD.

DESCRIPCION	AÑOS					
	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Immunización:						
a). Triple	662	1.214	2.442	2.766	1.625	2.129
Refuerzo	-	-	-	-	328	519
b). Antivariólica						
Primovacunación	2.506	1.673	47	836	2.225	1.537
Revacunación	-	-	-	-	3.987	3.718
Antisarampionosa	-	-	-	-	796	648
Antipoliomiéltica	-	-	157	55	-	6.126
B.C.G.	301	-	18	1.755	-	-

IV. SANEAMIENTO AMBIENTAL.

Realizaciones efectuadas en las comunidades Rurales hasta diciembre de 1967.

I. Abastecimientos de Agua.

Elementos de los sistemas

1. Pasos	63
2. Tanques elevados	22
3. Captaciones de: manantiales	45
agua superficial	15
4. Aducciones (Kms.)	13.827
5. Unidades de Tratamiento en construcción	7
Terminadas	39
6. Red de distribución (kms.)	30.912
7. Grifos	118

Sistemas

1. Con pozos	
a). En construcción	15
b). Terminados	17
2. Manantiales protegidos	
Con distribución de manantiales	
a). Construidos	20
b). Terminados	20
De agua superficial	
a). En construcción	2
b). Terminados	6
TOTAL DE CONSTRUIDOS:	37
TOTAL DE TERMINADOS:	48

II. OBRAS DE SANEAMIENTO.

1. Letrinas familiares	1.448
2. Baterías de letrinas	162
3. Baños Públicos	48
4. Lavanderías	166
5. Abrevaderos	113

POSTAS DE SALUD.

Se han construido las siguientes postas de salud a nivel de las comunidades rurales en las Zonas de Influencia de M A E.

<u>Zonas de Influencia</u>	Comunidades
Imbabura	Rinconada Tunibamba Quinchuquí Rumipamba San Vicente de Pusir Ilumán
Cotopaxi:	San Agustín San Sebastián
Tungurahua:	Ambatillo Alto El Placer Yanayacu Miñarica Segovia Santo Domingo
Chimborazo Norte:	Guabug Balsayán San Martín Pungal Grande San Guisel Salarón
Cañar:	San Camilo Quilloac Caguanapamba Psilcopata
Saraguro:	Lagunas Tuncarta
TOTAL:	26 postas de aslud en las cuales las Auxiliares de Enfermería prestan servicios de primeros auxilios en dichas postas para la comunidad.

Primeros Auxilios	1966	1967
Niños	10.852	17.401
Adultos	11.528	18.157
T O T A L :	22.380	35.558

Tratamientos seguidos por orden

médica:

7.992 11.585

En estos sitios a más de los servicios antes indicados, se reparte la leche para grupos vulnerables y se hacen demostraciones alimentarias y nutricionales.

Con la ayuda de los equipos de Extensión Agropecuaria se ha logrado introducir con la alimentación rural varios nuevos productos, que hoy son consumidos de buen agrado por la población rural de la Sierra Ecuatoriana y en esta forma poco a poco se introduce nuevas costumbres alimentarias con el fin de mejorar la alimentación rutinaria de la población rural.

Morbilidad Registrada.--

La morbilidad registrada por grupos de enfermedades es la siguiente:

Enfermedades del sistema digestivo	25.21 %
Enfermedades del sistema respiratorio	17.48 %
Enfermedades de la piel,heridas y traumatismos	13.30 %
Enfermedades endócrinas,el metabolismo y nutricionales	10.60 %
Enfermedades:del sistema nervioso y órganos de los sentidos	9.97 %
Enfermedades de los huesos y articulaciones	8.34 %
Enfermedades infecciosas	4.49 %
Enfermedades genito-urinarias	4.68 %
Enfermedades tumorales	1.71 %
Enfermedades del sistema circulatorio	1.50 %
Otras	2.32 %

Esta clasificación se dedujo de los partes mensuales de atenciones realizadas en número de 26.606 efectuadas en el último año. Llama la atención la baja considerable que se ha obtenido en enfermedades del sistema digestivo, las mismas que al inicio del programa alcanzaban a un 52%; igualmente es llamativo el bajo porcentaje de enfermedades infecciosas, las mismas que al iniciar el programa alcanzaban el 19 %.

Crecimiento Vegetativo.--

Donde opera el Servicio Médico Social Rural y controlando el crecimiento - de acuerdo a los informes enviados por las Auxiliares de Enfermería se deduce:

1. En 89 comunidades que alcanzan a 53.625 habitantes se registraron 1.115 na-

cimientos y un total de 606 defunciones en el año 1966-67.

2. El índice vegetativo encontrado fue para el año en mención el de 0.94 %.
3. El crecimiento vegetativo por comunidades va desde menos del 1.2% al 5.42%.
4. En el 13.4% de comunidades el índice vegetativo fue superior al 3.2% reconocido como oficial para el país.
5. En el 69.7% de las comunidades el crecimiento vegetativo fue menor al 3.2%.
6. El crecimiento vegetativo fue de 0 (cero) en el 7.7% de comunidades
7. Crecimiento vegetativo de menos de 0 (cero) hay en el 9% de las comunidades estudiadas.

En consecuencia el crecimiento vegetativo de las comunidades estudiadas hasta la presente, tienen mucho que ver con el alto índice de mortalidad infantil registrada y existe una franca tendencia a disminuir el crecimiento de la población.

Mortalidad infantil.

La mortalidad infantil ha sido controlada durante el año de 1966 al 67 en las mismas comunidades en que disponemos de Auxiliares de Enfermería, quienes son las que llevan el registro demográfico de dichas comunidades y hemos encontrado los siguientes datos:

1. En una población total de 53.625 habitantes, se registraron 1.115 nacimientos y 148 defunciones de niños menores de 1 año.
2. La mortalidad infantil observada alcanza a 132.7 por mil nacidos vivos, esta mortalidad es mayor con 32.3% para la mortalidad oficial reconocida y dada por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
3. La mortalidad infantil flutúa entre 500 por mil a 0(cero).
4. En el 34% de las comunidades no se registró mortalidad infantil.

5. En el 11.3% de comunidades se observó una tasa inferior a la oficial.
6. En el 54.5% de comunidades la mortalidad infantil es superior a la tasa oficial.

En consecuencia, la mortalidad infantil en las áreas rurales, es un serio problema que debería ser objeto de mayor preocupación en todo programa de salud del país y debería ocupar la primera prioridad.

CONCLUSIONES.

Después de observar el trabajo de los equipos de Salud y Saneamiento que efectúa el Servicio Médico Social Rural en las áreas de influencia de Misión Andina podemos concluir:

- a). El Servicio de Salud Rural debe ser extendido en amplitud y en forma progresiva a toda el área nacional, ya que en esta zona se encuentra el 64% de la población ecuatoriana lo que equivale a la cantidad de 3'290.000 ecuatorianos — que están alejados de todo servicio que afronta los problemas de salud, con excepción de la población campesina atendida por Misión Andina y el Servicio Médico Social Rural, la que no llega ni al 7% de la población rural.
- b). La atención médica constituye una necesidad de todas las poblaciones y por tanto a partir de las acciones de Reparación, más educación para la salud, se originan acciones de Fomento y Protección de la Salud que son las acciones que verdaderamente interesan a cualquier programa de salud rural.
- c). El alto índice de morbo-mortalidad del sector rural ecuatoriano bajaría con la asistencia de un servicio rural a nivel nacional siempre y cuando concomitantemente exista un servicio del mejoramiento del Saneamiento Ambiental básico de la comunidad rural.
- d). Un programa de atención materno-infantil, debe ser basamento de cualquier programa de salud rural, ya que en esta forma estamos realmente propendiendo al mejoramiento de la salud en la familia rural ecuatoriana prestando especial atención a la madre y a los niños; además, es un programa que poco a poco aceptan de buena voluntad y con agrado la población rural.

- e). Los elevados índices de desnutrición por defectuosa alimentación deben ser objeto de primordial atención, como una de las acciones básicas del Servicio Médico Rural.
- f) Es urgente la promoción del consumo de sal yodada en la alimentación diaria de la población rural, con el fin de curar y prevenir la elevada incidencia de Bocio Endémico el mismo que llega a un porcentaje de hasta el 62% en la población escolar de las comunidades que hemos controlado.
- g). Conjuntamente con el Servicio Médico debe actuar el Servicio Dental, por el elevado índice de caries en la población escolar el mismo que pasa del 30% en la población escolar controlada.
- h). El Servicio de Salud Rural en el país debería ser parte importante del plan nacional de salud, el cual funcionaría en perfecta armonía y coordinación - con los niveles superiores de salud, este es parroquial rural, cantonal, provincial, y nacional, estableciéndose una corriente íntima de contacto tanto de los niveles superior al inferior como en sentido contrario. En esta forma existiría un solo servicio de salud con los mismos principios a todos los niveles y con igualdad de metas a conseguirse tanto a corto como a largo plazo.
- i). El Servicio de Salud Rural, puede actuar a nivel de parroquia rural y disponer de postas de salud a nivel de las comunidades rurales, las cuales podrían estar atendidas por Auxiliares de Enfermería debidamente preparadas, pero siempre y cuando se asegure la supervisión periódica de profesionales médicos y enfermeras graduadas.
- j). Cada unidad de servicio rural debe disponer de un equipo de ayudas audiovisuales que constituye un medio eficaz para promover un trabajo de fomento y protección de la salud que como ya hemos dicho son los que más interesan en un programa rural de salud.

RECOMENDACIONES.

1.- Como es urgente reducir las tasas de morbo-mortalidad que afectan a la población rural ecuatoriana, debemos extender los servicios de salud hacia esta por

blación, ya que ésta es la más afectada y la más alta en el Ecuador.

2. Es urgente la preparación de personal con vocación para llevar a efecto un programa de salud rural.

3. Es indispensable la preparación y formación de Auxiliares de Enfermería de las propias comunidades rurales, quienes están demostrando la gran importancia que éstas juegan en el Servicio Médico Social Rural a nivel de las comunidades - que el Servicio tiene que atender.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de Junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. N° 11
14 de Junio de 1968
Original: Español

Seccional 4- ASPECTO DE SERVICIO SOCIAL

Cap. 111-

Política social de prevención general y espe
cial coordinación de programas y servicios.
Prioridades y asistencia de emergencia a cor
to y a ~~l~~ largo plazo.

AUTOR;
Sra. Blanca ^VGaecco de Samper
Jefe de la División de MENores
Ministerio de Justicia
Bogotá-Colombia

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

Subtema: "La actuación del Servicio Social en el problema del aumento de la población".

Capítulo III
Política Social de prevención general y especial coordinación de programas y servicios. Prioridades y asistencia de emergencia a corto y a largo plazo.

Por: Señora Blanca Gnecco de Samper
Jefe de la División de Menores
Ministerio de Justicia
Bogotá - Colombia.

1.) No es fácil para los gobiernos democráticos imponer una política demográfica - puesto que la característica de estos regímenes es el respeto por las ideas y opiniones del conglomerado pero los gobiernos deberán ser conscientes de la responsabilidad y la obligación que tienen de buscar un desarrollo económico acelerado a fin de que las futuras generaciones puedan encontrar un medio adecuado al desenvolvimiento normal a que tiene derecho la persona humana.

Es también función de los gobiernos divulgar el deber que la ciudadanía tiene, como parte integrante de un país, de colaborar para obtener este desarrollo.

El paternalismo gubernamental estimulado muchas veces por instituciones semi oficiales y privadas ha sido una de las causas para que los padres de familia hayan descuidado sus obligaciones en la confianza de que al llevarse a un hijo a una Institución de protección infantil han cumplido ya con su deber y que todo lo demás corresponde al Estado. Así en esta forma se ha fomentado el desmedido crecimiento de familias en cuya mantención y educación escasamente si toman parte los progenitores.

Parece pues, que el primer paso que haya de darse es crear una conciencia general en las masas y en particular en los padres de familia para que tengan conocimiento de sus obligaciones como padres y de que se preparen para asumir su responsabilidad.

Convendría la organización de cursillos • conferencias en las Juntas de Ac -

ción Comunal, en los Institutos de Educación Media, en los Sindicatos, en fin en todos aquellos sitios de reuniones tanto de adultos como de jóvenes, hombres y mujeres donde se haga ver cual es la obligación de quien enjendra un hijo.

EDUCACION SEXUAL.-

Se impone una inteligente educación sexual en todos los estratos sociales y en cuanto a la mujer deberán desarrollarse campañas intensivas para hacerles conocer sus derechos y sus obligaciones así como las que tiene el padre respecto al hijo. Toda mujer debe saber que hay leyes que protegen al niño.

Darle a la mujer la educación y los medios necesarios para poder atender a su propia subsistencia sin tener que recurrir a un hombre que a cambio del sustento va a dejarle un hijo, al que en muchas ocasiones la mujer no desea y al cual no va a poder sostener, ni educar. Es frecuente el caso de la mujer que por buscar quien la alimente y sostenga al hijo, se une a un nuevo hombre que también la abandona a ella y a los hijos. Sigue así ella su carrera ascendente de maternidad y de miseria.

INSTRUMENTOS LEGALES.-

Los cuerpos legislativos deberán crear los instrumentos legales necesarios para que todo niño que llegue al mundo tenga, y se le haga efectivo, el derecho a ser educado y a ser protegido. Pero vale la pena insistir en que a estas disposiciones, que por lo general existen en los códigos de casi todos los países, se les dé estricto cumplimiento y que se actualicen de acuerdo con las necesidades y exigencias de los tiempos modernos.

EL MATRIMONIO.-

Dentro de esta política parece indicado propiciar el robustecimiento y el afianzamiento de los vínculos familiares ya sean de carácter religioso o simplemente legal, tratándose, desde luego de regímenes democráticos en los que los padres tienen derecho y responsabilidades respecto a los hijos.

COORDINACION DE PROGRAMAS.-

No todos los países están organizados en forma que haya una sola entidad que se ocupe de la solución y atención de los problemas sociales. Se suelen elaborar programas por diferentes entidades oficiales y de voluntariado.

La falta de coordinación, no sólo en el tipo de programa sino respecto a la política social del Estado, conduce a que se pierda mucha energía, se establezca en el pueblo una pugna entre los programas oficiales y los privados, se dupliquen funciones con el resultado que en ocasiones se atienden doblemente los mismos sectores urbanos o rurales con detrimento de otros a los que no se les pone cuidado.

Aún cuando es este un tema muy trajojado, vale la pena volver a insistir en la necesidad de que se haga una planeación técnica de los servicios que necesitan las comunidades, de los recursos de que se dispone y de la forma más eficaz y más adecuada para atenderlos. La labor cumplida por las Juntas de Acción Comunal en Colombia, donde se ha logrado que la comunidad busque sus propios recursos y los canalice hacia una eficaz colaboración con el estado, ha sido benéfica y vale la pena proseguirla. Pero es indispensable que la ayuda oficial llegue a tiempo a estas comunidades para que vean cumplida su labor y no se desalienten en su esfuerzo. Debe de todas maneras evitarse las promesas de aportes económicos, si no se tiene la seguridad de que pueden hacerse efectivos, pues la obra comenzada y trunca causará un desganó posiblemente irremediable.

El Servicio Social podrá aportar soluciones al problema del aumento de la población adelantando en los núcleos familiares, una intensa labor de mejoramiento del nivel de vida y mostrando objetivamente las necesidades de educación, de nutrición, de recreación a que tiene derecho la familia; formarán así conciencia en los padres para restringir la procreación y convencerse de que no deberán tener mayor número de hijos que aquellos a los que pueden dar una vida al menos aceptable.

Respecto a la política social de los países en desarrollo conviene establecer lo que se relacione con la URBANIZACIÓN. No se puede evitar el éxodo de las gentes de los sectores rurales hacia las ciudades. La industrialización, característica de la urbe y generadora de empleo, los recursos educacionales, de salud y mil necesidades y atractivos hacen que las gentes abandonen los campos y la producción agrícola, para buscar un mejor estar que por lo general no pueden lograr cuando el desarrollo no es completo y la ciudad no está preparada para recibirlos.

No obstante que tratadistas e investigadores de la materia aseguran que es la urbanización el único medio de frenar el crecimiento demográfico, vale la pena -

estudiar si es aconsejable la urbanización cuando se está llevando a cabo en el país una efectiva reforma agraria, o si es preferible desarrollar programas educativos y de bienestar en las zonas rurales para frenar la migración y retener allí en buenas condiciones a los beneficiarios de la distribución de tierras.

PROGRAMAS A CORTO Y LARGO PLAZO.-

a) Industria en el hogar.-

Como programas a corto plazo es indispensable pensar en intensificar la artesanía puesto que por este medio se puede proporcionar ocupación a los diferentes miembros de un hogar y se incrementa así la entrada familiar sin que sus miembros se disgreguen innecesariamente.

b) Subsidio Familiar.-

El aumento inmoderado de población, es decir el alto porcentaje de niños menores de 15 años que componen el conglomerado de los países subdesarrollados es una realidad que no puede desconocerse.

En Colombia la población infantil es más del 50%.

Ante este problema se han ideado programas tales como Subsidio Familiar que el patrono está obligado a reconocer al empleado u obrero de acuerdo al número de hijos.

Las empresas entregan al padre una suma mensual por cada uno de los hijos - bien sea de matrimonio o de unión libre, lo que hace que éstos se esmeren más en procrear que en obtener mejores entradas por medio de su mayor producción o rendimiento en la empresa.

Este programa ha probado ser un fracaso. Rara vez la familia se beneficia de este auxilio y en cambio las estadísticas de consumo muestran claramente el fuerte consumo de bebidas en días de pago del subsidio familiar.

Además no gozan de este subsidio sino exclusivamente las familias de trabajadores, que precisamente por tener empleo no son las más necesitadas.

Es pertinente citar datos que una Caja de Compensación Familiar, la Confamiliar - Andi, de Cali Colombia, ha presentado a sus afiliados. Dice el gerente: "Lo -

pagado por subsidio familiar ascendió a \$ 17.376.382.63, cifra que representa -- -- \$8.079.263.78 de aumento sobre lo pagado en 1.966. La política de subvencionar a la familia en razón del número de hijos de cada una resulta contraproducente por no decir absurda en un país en donde se viene hablando de que la explosión demográfica tiene frenados los factores del desarrollo económico y social". Hasta aquí el gerente de la Caja de Compensación Familiar.

Es indispensable auxiliar al niño que esté en necesidad pero este auxilio ha de otorgarse mediante cuidadoso estudio de esta necesidad, y su empleo debe ser intensamente supervisado por el servicio social.

SUPLEMENTO ALIMENTICIO ESCOLAR.-

Este programa es muy eficaz y a él han contribuido en Colombia entidades como CARITAS y CARE. Falta desde luego que en todos los países se pueda atender completamente la educación pública y así hacer efectiva la obligación de ir a la escuela.

CONCLUSIONES.-

1.) Los gobiernos democráticos deben avanzar una política de desarrollo acelerado para que sus gobernados puedan encontrar el desenvolvimiento normal a que tiene derecho la persona humana. En cumplimiento de esta política y ante el inmoderado crecimiento demográfico deben crear conciencia en las masas de la responsabilidad que asiste a cada cual al traer al mundo niños que no van a poder gozar de estos derechos, pero no podrán los gobiernos democráticos imponer sistemas o métodos que atenten contra las ideas u opiniones de sus gobernados.

2.) A la planeación familiar ha de llegarse por el convencimiento como cumplimiento de un deber y no para solucionar un problema personal.

3.) Donde no las hay deben crearse las leyes que garanticen la protección a la niñez y deberán cumplirse estrictamente las que ya existen. Por ejemplo las de responsabilidad paterna y las que dan derecho al niño a la salud, al alimento, a la educación.

4.) La mujer en los países subdesarrollados está muy lejos de haber obtenido el grado de educación y la capacitación en algún oficio que la liberte de la pro

titución y de la maternidad no deseada. Es una de las mayores urgencias de estos países propender por redimirla de su actual situación.

5.) Conviene establecer si en países de buenas posibilidades agropecuarias debe regir una política de urbanización • inducir más bien a las gentes hacia las actividades rurales.

6.) Es indispensable que se auxilie al niño desvalido pero que la eficacia de estos auxilios se verifiquen mediante una cuidadosa supervisión.

7.) Se requiere que en la preparación de los proyectos de las leyes asistenciales se consulte no solamente a expertos teóricos sino a personas que han tenido contacto práctico con los problemas sociales.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. Nº 12
14 de Junio de 1.968
Original: Español

SECCIONAL 3 ASPECTOS DE EDUCACION/

Capítulo 11

EDUCACION ESPECIALIZADA.
RETARDO MENTAL.

AUTOR;

Sra . Teresita Farias de Pastorel.
ESCUELA DE RECUPERACION PSIQUICA ,
Colón. Montevideo, Uruguay

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

Subtema: "El crecimiento demográfico en relación con la producción alimentaria, la sub-alimentación y la desnutrición infantil en América"

Capítulo II

Educación Especializada.- Retardo Mental.-

Doc-1
Por: Sra. Teresita Farías de Pastorel
Directora de la Escuela de Recuperación de Psíquica de Colón
Montevideo - Uruguay

Se dice habitualmente que la niñez es la mayor riqueza de una nación y que el siglo XX es el siglo de la niñez. Tal expresión es acertada puesto que es una potencia que participa activamente en la vida de un país, constituyendo tal dinamismo uno de los pilares fundamentales del progreso. Por tanto síntoma revelador del desarrollo de una nación el lugar que ocupa dentro de su presupuesto, el monto dedicado a educación.

Desgraciadamente dentro de ese potencial humano que constituye la infancia de un pueblo, no todos sus integrantes corresponden en la medida de la esperanza depositada por sus mayores. Múltiples y variados son, los factores que inciden provocando la frustración de una familia que cree haber dado todo. Si nos detenemos en el análisis del acto educativo a través de su evolución en el tiempo, podemos advertir que la educación es fundamentalmente la transmisión de una cultura y sus valores a las generaciones más jóvenes.

La no asimilación de tales principios por parte de éstas, provoca conflictos en el grupo social. En sus comienzos el acto educativo respondió a la necesidad de una época, siendo su principal característica, su espontaneidad y por que no su empirismo. La sistematización del acto educativo responde a la necesidad de un grupo humano cada vez más estructurado, que necesita afirmar sus valores de manera racional y científica. La historia de la educación así concebida, no sería más que la propia historia del hombre enmarcada por las necesidades de la época, su cultura y las inter-relaciones y vinculaciones vitales dentro del grupo social.

Es fácil pues comprender el papel de la educación en el mundo actual. Nuestro siglo se caracteriza por los avances espectaculares de la ciencia y la técnica. Ello se debe a que el hombre no satisfecho de su propio medio vital, busca la manera de conquistar al mundo extra-terrestre que le rodea.

Son manifestaciones propias de su ambición los viajes inter-espaciales que le proponen la posibilidad de conocer a unos antes que a otros, la existencia de vida en otros planetas. Las naciones más progresistas, toman la avanzada debido a que el ritmo de exigencias, a más del inherente a cada una de ellas, se acentúa haciéndole vertiginoso por la situación de competencia que se establece.

La educación deja de ser un mero acto de transmisión de valores, para pasar a ser la clave de la cultura y del progreso. El conocimiento, por este motivo, sometido a la forma de presión que mencionamos, se ha visto incentivado hasta lograr los resultados que hoy día se manifiestan en realizaciones instrumentales insospechadas. Las naves espaciales y el condicionamiento inteligente del hombre a nuevas formas posibles de vida son la manifestación típica de un movimiento cuyo punto de llegada no es posible precisar, cuyo ritmo es cada vez más acelerado y cuyas consecuencias no son previsibles.

A este proceso de interés limitado a un fin preciso (conquista del espacio), comienza a asociarse lo que daría en llamar de cierta manera: "popularización de estas adquisiciones". Llamamos popularización al proceso que se inicia en los países de avanzada de la aplicación de los principios de la cibernética y cinérgica al sistema de productividad. Si esta aplicación logra los resultados previstos en forma experimental, el mundo actual vería cambiado su sistema económico y por transferencia lógica se producirían transformaciones en la estructura social.

Si bien es cierto que la educación en el siglo XX ha sufrido también el proceso de popularización, por el cual acceden a ella cada vez mayor número de individuos cabe agregar que a ello se asocia un nuevo límite de exigencias.

Las mismas se traducen en el niño por un rendimiento que debe estar acorde con las mencionadas exigencias. En épocas en que el analfabetismo era la regla, ignorar

la lectura y la escritura no era problema serio. Así mismo sociedades poco evolucionadas, de estructura sencilla y relativamente constante, hacían que muchas funciones sociales pudieran ser aseguradas por sujetos poco dotados puesto que el aprendizaje permitía adquirir los mecanismos indispensables y la tradición era suficiente para garantizar la validez de la norma.

La mayoría de las tareas eran de orden concreto y tenían únicamente como objeto, el cultivo de la tierra, cría de ganado y una artesanía somera. La ausencia de la capacidad de abstracción podía pasar desapercibida. Es a partir del siglo XIX - que comienzan los fenómenos anotados en la primera parte de este trabajo.

La generalización ya mencionada de la educación y el progreso de la técnica, comienzan a plantear problemas de psicología diferencial. Se advirtió que no todo el mundo podía seguir la clase de igual manera y que algunas profesiones y oficios particularmente los que aplican el manejo de instrumentos dedicados o peligrosos, exigían aptitudes especiales-(creación de la psicometría-Binet-Simón en París).

Pero la proporción de niños que no puede responder a las exigencias medias de la sociedad moderna va acrecentándose regularmente. El progreso de la ciencia contribuye también a aumentar esa proporción, puesto que una tercera parte de los niños que nacían con una complicación, sobreviven pero quedan con sus capacidades disminuidas. Muy importante aparece también el factor cultural; la complejidad creciente de las condiciones de vida, tiene doble consecuencia; favorece el desarrollo intelectual de los más dotados y aísla un número cada vez mayor de sujetos que no pueden adaptarse a esta complejidad. Además, el margen de la tolerancia de la sociedad frente al incapaz disminuye regularmente y se tiende a considerar como anormal apenas un sujeto se aparta de la media.

Del estudio de los resultados estadísticos y de épocas y países distintos hemos podido concluir que los porcentajes varían considerablemente. ¿Qué podemos entonces deducir? que el diagnóstico del retardo mental es producto de una situación vital dada y surge de la comparación con otro sujeto. Estas nociones que nos parecen fundamentales pueden definir a éste "como aquel que desprovisto de un equipo mental menos

rico que la media de la población y que por este hecho no disponen más que de una gama restringida de medios de comprensión de expresión y de acción". Al proponerle una actividad para la que necesite medios que no posee, se revelará totalmente insuficiente. Esto provocará su aislamiento que provocará su ineptitud, y su fracaso causará inhibición o agresividad.

Por el contrario si la tarea propuesta se adecúa y permite su comunicación el mundo que lo rodea adquiere significado. Se puede ser incapaz, pero no socialmente incurable, debemos comprender que la máquina debe servir, y ser para el obrero al igual que la educación, debe ser y servir al niño. Como educadores no podemos desconocer el avance del mundo moderno en sus distintas facetas y en su incidencia educativa. No debemos fijar patrones reaccionales, como no podemos tampoco polarizarnos en un sistema educativos cuyas bases fluctúan con las exigencias y requerimientos de un mundo que evolucionan permanentemente.

Adoptemos como posición: proporcionar al niño las posibilidades para adaptarse a las fluctuaciones de una época que se tipifica como la de la eficacia y revisemos permanentemente nuestras referencias culturales a efectos de prevenir y acompañar el dinamismo intelectual que caracteriza al acto educativo.

Surge como premisa esencial que al niño que por sus propias limitaciones no vive al mismo ritmo que los demás, necesita de una educación especializada. Su ventaja reside en que a más de favorecer la eficacia, confiere una calificación social que ayuda al sujeto a afirmarse frente a otro semejante.

Nuestra Sociedad, a pesar de su progreso ascendente debe integrar a todos sus miembros, cualesquiera sean sus características y aptitudes. Tal actitud le preserva de crear asilos o casas de protección de costo más elevado que lo que puede gastar en este tipo de educación. Si la complejidad de la Sociedad ha creado la diferenciación, que ella misma le da oportunidad para su ubicación en la organización social.

El progreso no consiste en eliminar formas arcaicas de actividad, sino en dar lugar a la integración del mayor número posible de miembros.

Retardo Mental

Luego de haber precisado el por qué de una educación especializada y sus ventajas, consideraremos en forma particular al niño, que por sus características de rendimiento se denomina: Retardo Mental.

Ellos se caracterizan en el cuadro de las concepciones de Piaget y según Inhelder, por su incapacidad para acceder al pensamiento formal. Tal definición toma en cuenta la inteligencia en su propia estructura.

Porteus habla de una incapacidad mental en función de la cual un sujeto no logra resolver situaciones nuevas en la medida en que lo exige la vida social. Lo que más llama la atención es la sintomatología que se muestra por carencias de lagunas, una serie de "handicaps" factibles de reeducación, el distinto nivel de sus aptitudes, diferencia de "performance" en los diferentes dominios que exploran los tests, conceptos que resume Zazzo en su término "heterocronía".

La medida de su rendimiento se registra en un C.I. pero la llamada E.M. no corresponde exactamente a la de un sujeto normal. La curva de su edad perceptiva, la de su edad afectiva, escolar y motora, son de una irregularidad asombrosa.

Por no lograr las etapas lúdicas adecuadamente, donde se forjan automatismos, la instrumentación sensorio-motora se resiente. Esta falta de educación primaria y fundamental de la sensibilidad (propioceptiva fundamentalmente), de lo sensorial y de la motricidad afecta los puntos de partida para una organización témporo-espacial, indispensables a su evolución ulterior.

Se ve además, en ciertos débiles, que no comprenden la función de la comunicación por la expresión verbal y fracasan, no en la comunicación sino en el significado del habla.

Se hace evidente que esta descripción se establece a partir de la comparación de estas conductas con las del niño normal. En efecto, el criterio que se sigue para su clasificación se obtiene a partir de medidas que cuantifican el rendimiento global, cuantificación que los ubica en las categorías siguientes: marginal; debil mental; ologofrenia profunda.

Esta valoración estadística parte de la noción de que la población se distribuye en una curva (en forma de campana) en la que se ubica, en su parte media el 68% de los sujetos normales (que se les considera como tales por haber realizado en forma correcta las pruebas indicadas para su edad).

De acuerdo a este concepto, el niño con retardo mental, es el que se ubica por debajo de la media y su categoría dependerá de su ubicación en el -de la media-.

Podemos pues concluir, luego de este enunciado que el R.M. se da siempre en función de la comparación de un sujeto con otro de su misma edad y en función de una situación vital dada.

A pesar de ello no podemos olvidar la subyacencia de una serie de factores de carácter individual que particularizan a un sujeto, constituyendo lo que se denomina el fenotipo. Frente a los criterios externos (sintomatología), Piaget hace hincapié en la necesidad de proceder a una descripción pluridimensional de las facultades mentales, para estudiar simultáneamente los efectos de la D.M. en cada una de ellas a fin de obtener una sintomatología más precisa. Los autores rusos contemporáneos se apoyan en la causalidad orgánica, en base a una lesión cerebral difusa, con carácter no progresivo y precoz.

Este estudio clínico hace aparecer en primer plano la escasa capacidad de abstracción y generalización, no apareciendo tampoco la capacidad para establecer un sistema de conexión entre el objeto y el fenómeno, constituyendo esto una limitación para el aprendizaje de las técnicas fundamentales.

De acuerdo a esta teoría, el D.M. se categoriza según el grado de lesión y la localización de la misma. De esta reseña de posición frente al síndrome que nos ocupa, podemos extraer como conclusión que a pesar de lo diferente de los enfoques ellos coinciden en:

- .) estudio sintomatológico de las manifestaciones;
- .) estudio comparativo de estos síntomas en relación a la conducta del niño normal.

Este último apartado indica como fundamental, el conocimiento de las etapas de desarrollo previas a un aprendizaje formal y efectos de obtener conclusiones de real eficacia.

Es pues de fundamental importancia para la educación especializada, el conocer estas condiciones previas, básicas para la integración de las técnicas que consideramos indispensables para una comunicación adecuada con el mundo exterior y una participación activa. Ellas son:

- 1) Integración completa del esquema corporal;
- 2) Organización del espacio extra-corporal;
- 3) Orientación: concepto de derecha con respecto al propio cuerpo y alo perceptivo;
- 4) Categorías espacio-temporales; relaciones topológicas; antes-despues; primero-último;
- 5) Desarrollo de la función simbólica en general y del lenguaje en particular, en su doble aspecto de enunciación y comprensión;
- 6) Desarrollo del pensamiento lógico matemático.

Se hace en consecuencia, evidente, la necesidad de elaboración de un programa asistencial que responda a las exigencias de nuestro educando como escolar pero fundamentalmente en su preparación como adulto.

Si bien es cierto que dicho programa debe planearse a partir de la ejercitación de las funciones disminuídas por el síndrome, consideramos de gran importancia el establecimiento de los fines y fundamentos socio-culturales.

Esto nos enfrenta a la problemática real que plantea la reeducación de nuestro niño: su inserción definitiva como ser social a partir de su culturización y de su participación activa en el mundo que le rodea. Ello nos obliga a determinar las limitaciones pero además a pesquisar la gama de posibilidades individuales pues como en todo ser - las etapas deben ser cumplidas.-

La finalización del ciclo escolar debe marcarse por el logro de los medios in-

dispensables de comunicación, pero debe además conducirla a lo que será en definitiva su verdadera adultización: La Habilitación Ocupacional. Este niño no podrá volcar en la comunidad creaciones, modificaciones de procedimientos o aplicación de conocimientos teóricos, pero podrá ser una mano de obra eficaz en la manufactura de su comunidad.

Partiendo de tales principios, aclaramos nuestra posición diciendo que cada Sociedad refleja en sus distintos grupos, la mayor o menor preocupación por la Salud Mental de sus integrantes y que la misma sólo se logra a través de una actitud socio-afectiva equilibrada.

Por lo que antecede, nos atrevemos a sugerir medios paleativos y preventivos que pueden intervenir en una planificación para la atención masiva de tan complejo problema.

SUGERENCIAS

- 1) - Sensibilizar el Pueblo y los Poderes Públicos de la debida atención a que tiene derecho el R. M., mediante: circulares.- publicaciones.- conferencias.- mesas redondas.- medios masivos de difusión.- etc.
- 2) - Interesar a las fuerzas vivas de la comunidad y a sus medios de información, con la participación de un programa que incluya:
 - a) elaboración de una legislación adecuada de protección, cuota de empleo, ayuda familiar, agencias de colocación, talleres, etc;
 - b) ampliación del presupuesto que corresponde al rubro de asistencia al R.M. en forma específica;
 - c) promover la preparación de equipos técnicos;
 - d) realización de censos que faculten el despistaje de niños con problemas a efectos de una distribución racional de los medios disponibles y de un tratamiento precoz;
 - e) la creación de centros asistenciales que comprendan una asistencia integral y cuyo ciclo sea completo (desde el nacimiento hasta la edad adulta);
 - f) facilitar y estimular, con los medios de vigilancia y control del adulto D.M. en su actividad laboral, la investigación entre quienes se ocupan del problema.

- 3) - Procurar a nivel gubernamental y en el orden internacional, el intercambio de: experiencias realizadas; publicaciones; realización de congresos, seminarios, grupos de viaje; intercambio de becarios; ayuda técnica específica.

- 4) - A nivel nacional:
 - a) Provocar la asimilación del R.M. en la fuente de trabajo que le es indicada;
 - b) Prestar apoyo a los padres y prepararles a colaborar en el mencionado plan de integración.

- 5) - A nivel estatal:

A cargo de técnicos especializados: la elaboración de una acción preventiva.

- 6) - Creación de un equipo coordinador que asegure el desarrollo del plan como así mismo su control.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. N° 13
14 de Junio de 1.968
Original: Español

SECCIONAL 1º

ASPECTOS DE ESTADISTICA

Tema:

EL PROBLEMA DEL AUMENTO DE LA POBLACION.

Presentado por el U.N.I.C.E.F.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
QUITO - ECUADOR
JUNIO DE 1968

PREPARADO POR:
EL UNICEF Y EL PROBLEMA DEL AUMENTO
DE LA POBLACION

(Documento de Referencia)

1. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se ha preocupado, desde años atrás por la incidencia del aumento de la población sobre la infancia, la juventud y la familia.
- * 2. Son 690 aproximadamente los niños de menos de 15 años que viven en países con una renta nacional per capita inferior a 500 dólares anuales. De esta cifra, 450 millones de niños viven en países con una renta anual per capita de menos de 100 dólares.
3. Los niños de menos de 15 años constituyen el 40 por ciento, poco más o menos, de la población total de los países en desarrollo y la relación de dependencia es en estos países mucho más elevada que en los países industrializados. Aún cuando no se dispone hasta ahora de material estadístico suficiente para una evaluación - cuantitativa global de las necesidades de la infancia, es evidente que centenas de millones de niños no disponen, en las actuales circunstancias, de la base material indispensable para el desarrollo de sus aptitudes naturales.
4. Sólo un pequeño porcentaje de los niños que viven en zonas rurales de países en desarrollo pueden estar atendidos por servicios de salud organizados; en los centros urbanos el porcentaje, aunque más elevado, es también insuficiente. Las enfermedades diarréicas y del aparato respiratorio, la malnutrición, las parasitosis y las afecciones transmitidas por vectores siguen siendo las principales causas de defunción o incapacidad entre la infancia de los países en desarrollo.
5. En estos países sólo el 40 por ciento de los niños de edad escolar completan los estudios primarios. El porcentaje de los que acceden a los centros de enseñanza secundaria es muy inferior. La situación de las niñas es más desfavorable aún que la de los niños. Es cada día más intenso el clamor por una reforma de la ense-

* Léase 690 millones

ñanza que responda a las necesidades del desarrollo económico y de la vida moderna. La reforma es sobre todo urgente en las escuelas rurales.

6. Las migraciones a las ciudades, mucho más rápidas que el aumento de las oportunidades de trabajo, no son una solución para los problemas de la infancia rural. Las migraciones no representan más que una transferencia del problema y un aumento de las dificultades. Es cierto que en los centros urbanos los niños están más al alcance de los educadores, pero también lo es que sus necesidades son más complejas. La migración suele suponer un grado mayor o menor de desintegración familiar y este es un problema que sólo puede resolverse mediante la colaboración de muy diversos servicios y organizaciones.

7. Son especialmente difíciles de organizar los servicios de asistencia a determinados grupos de edad por ejemplo, los niños de corta edad y los adolescentes, períodos que son los más críticos para el desarrollo de la personalidad. Los programas han de ser de tipos diversos, según sean los grupos de edad pero importa que to dos ellos están concebidos como parte de un conjunto armónico.

8. En general, los Gobiernos de los países en desarrollo consagran una parte importante de los recursos de sus presupuestos a los programas de ayuda a la infancia y a la juventud. Pero estos recursos, proporcionalmente considerables, son insuficientes en términos absolutos. Los progresos dependen en gran parte, por lo tanto, del esfuerzo de las familias y de las autoridades locales y de su capacidad para aprovechar recursos hasta ahora no utilizados en grado suficiente. En todo caso la ayuda exterior es indispensable para que estos programas de autoayuda puedan conseguir el éxito apetecido.

9. En el caso específico de los países Latino-americanos la tasa del incremento del producto bruto, en los últimos años ha sido aproximadamente de 5 por ciento, pero dicho aumento ha sido neutralizado en gran parte por el crecimiento de la población de tal manera que en realidad el promedio del incremento anual del producto por persona apenas llegó al 1.6 por ciento entre 1956 y 1966. La situación se empeoró en 1967 ya que la tasa de incremento solo alcanzó el 15 por ciento. A lo anterior se ha añadido el hecho de que el aumento de la producción de alimentos no ha alcanzado siquiera a compensar el aumento de la población.

10. La planificación familiar puede sin duda influir considerablemente en las tasas futuras de crecimiento demográfico, pero no es una solución a corto plazo. La explosión demográfica se ha adelantado ya en muchos países. Por otra parte, la comparación con la situación de la infancia en los países industrializados, suscita en los países en desarrollo movimientos de impaciencia. En una palabra, la asistencia a la infancia en el mundo en desarrollo es un problema cuya urgencia está llamada a aumentar con el paso del tiempo.

11. En Mayo de 1966, cuando la Junta Ejecutiva del UNICEF efectuó un debate amplio sobre su posible papel en materia de planificación de la familia, no pudo llegar a un consenso y decidió aplazar toda decisión al respecto hasta su período de sesiones de junio de 1967. Mientras tanto, convino en pedir al asesoramiento del Comité Mixto UNICEF/OMS de Política Sanitaria que iba a reunirse en febrero de 1967, sobre la mejor forma en que el UNICEF podría participar en los programas de planificación de la familia, especialmente en relación con los aspectos técnicos.

12. Finalmente en junio de 1967 la Junta Ejecutiva del UNICEF aprobó la política a ser seguida por esta organización, que está basada en cuatro principios fundamentales, a saber:

13. La asistencia del UNICEF será prestada a petición del Gobierno interesado y únicamente como parte de los servicios de sanidad del país, no como una categoría especial de asistencia.

14. La asistencia del UNICEF se limitará a las formas corrientes de ayuda aprobadas por su Junta Directiva desde hace largos años: formación de personal, medios de transporte, suministros y equipo para servicios de higiene materno-infantil.

15. No corresponderá al UNICEF ninguna responsabilidad en la organización y administración del programa gubernamental de planificación familiar.

16. En relación con este tipo de asistencia el UNICEF pedirá asesoramiento técnico a la OMS y al Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

17. La Oficina Regional del UNICEF para las Américas y los Representantes de Zona han comunicado a los Gobiernos que lo han solicitado las nuevas posibilidades de asistencia en este campo. Hasta ahora no se ha cristalizado ninguna solicitud de asistencia. Sin embargo se ha continuado a analizar las posibles perspectivas con algunos Gobiernos y con la Oficina Sanitaria Panamericana.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de Junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. No 14
Junio de 1.968
Original: Español

SECCIONAL 6ª

ASPECTOS JURIDICO-SOCIALES

Capitulo II.-

DEBILITAMIENTO DE LA PATRIA POTESTAD.

AUTOR;

Dr. Carlos Humberto Páez.
Quito-Ecuador.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

Subtema: "El aumento de la población y la Familia"

Capítulo II

Debilitamiento de la Patria Potestad

Por: Doctor Carlos Humberto Paéz,
Abogado Especialista en Protección
de Menores. Funcionario de la O.E.A.
Quito - Ecuador.

Para tratar de la patria potestad y su debilitamiento tenemos necesariamente que hacer mención de la institución de la familia, y, para comprenderla mejor, nos referiramos -aún cuando sea brevemente- a sus modalidades a lo largo de la historia.

Sentemos, como antecedente, que existe un concenso unánime en considerar a la familia como la organización humano-social básica indispensable para la vivencia y - progreso de la humanidad.

La familia ha tomado fisonomías bien distintas a lo largo de la historia. La familia compuesta o múltiple de los primeros tiempos ha ido experimentando una serie de cambios hasta llegar a la familia simple, elemental o nuclear de la época presente, constituida por el padre, la madre y los hijos, es decir, la familia monogámica.

La familia compuesta o poligámica tomó, a su vez, los caracteres de poliginica o poliéndrica, según que el grupo esté constituido por un hombre y dos o más mujeres y sus hijos, o por una mujer con dos o más maridos y sus hijos. Además, el ejercicio de la autoridad por parte del hombre o por parte de la mujer imprimía a la familia el carácter de patriarcado o matriarcado.

La constitución y desenvolvimiento del grupo familiar ha dependido de la mentalidad, grado de cultura, caracteres psicológicos y sociológicos, del medio ambiente económico, físico, social, etc., de los pueblos en las distintas etapas de la evolución.

No obstante los cambios y vicisitudes por los que ha atravesado el papel de la familia ha sido siempre el mismo: ser la fuente generadora y orientadora del hombre y,

por consiguiente, de todo grupo humano.

La autoridad del jefe de familia, conocida generalmente como autoridad paternal, se ha destacado y se ha impuesto siempre. Considerada desde el punto de vista - del Derecho, ha tomado el carácter de una verdadera institución jurídica, con su propia individualidad y sus normas reguladoras.

Donde más ~~república~~ la institución familiar es en el Derecho Romano, en que surgió con características bien definidas, aunque extraordinariamente rigurosas y nocivas, como al conceder al padre, jefe de ella, un poder omnímodo sobre sus miembros, o sea, no solamente sobre los hijos sino también sobre los descendientes de éstos, nietos, bisnietos y de las demás personas incorporadas y vinculadas con la vida hogareña, incluyendo a los esclavos, es decir, formando más que una familia, lo que se ha denominado el "consorcio familiar".

El jus vitae et necis del pater familias romano, o sea el derecho de vida y - muerte sobre sus dependientes, le convirtió en señor y dueño absoluto de las personas y bienes de los mismos.

Esta patria potestad romana, tan ilimitada y tan bárbaramente concebida y practicada, se equiparaba a la potestad que ejercía el magistrado sobre el Imperio y al - dominio que tenía el amo sobre el siervo.

Nadie era entonces más fuerte en el campo de la vida civil que el padre de familia. Se trataba de una familia numerosa, patriarcal, como generalmente se la conoce, en que el jefe ejerce su mando o mejor su "voluntad", sin restricciones. Para este pater familias no existen deberes sino sólo derechos. El puede exigir de parte de sus hijos y de todos los que están bajo su potestad el incondicional cumplimiento de sus órdenes y puede disponer hasta de sus vidas a su antojo.

Si bien esta autoridad omnímoda fue motivo de regulaciones que disminuyeron - su poder en tiempos del mismo Imperio Romano, como lo hiciera Justiniano y lo estableciera la Ley de las XII Tablas, y, si bien, por otro lado, ha sido motivo de serias - restricciones en el Derecho moderno, se tiene que, por lo general, las legislaciones han conservado la patria potestad como una institución que consagra el ejercicio de - derechos por parte de los padres, sin referencia al cumplimiento de obligaciones y -

deberes.

Así, por lo común, los códigos de los distintos países instituyen la patria potestad considerándola como el conjunto de derechos que tienen los padres legítimos sobre sus hijos no emancipados. Ajustándonos a este concepto, tendríamos que concluir que sólo se podría hablar de patria potestad cuando la familia esté formada a base de un matrimonio, que es el que le imprime el sello de la legitimidad, y reconociendo exclusivamente el derecho del padre, pero no los derechos de los hijos.

Poco a poco, con el correr del tiempo, el núcleo familiar, que al decir de los tratadistas, es una institución del Derecho de Gentes "organizada instintivamente por el hombre en los albores de la humanidad para fines inmediatos de cooperación y supervivencia", va dignificándose y adquiriendo caracteres que le convierten en el fundamento básico de la sociedad, siendo objeto de la protección del Estado y de los organismos que operan en la vida de los hombres y de las colectividades, como la religión, la moral, etc.,

A medida que adquiere estas modificaciones la familia va también disminuyendo en número; ya no es el grupo de parientes y personas que dependen de ellos, que viven juntos, ni el grupo cognático que incluye los parientes políticos, ni el linaje patrilineal, sino el grupo compuesto de padres e hijos y, por tanto, la facultad o poder del pater familias tiene que ejecutarse dentro de un radio de acción cada vez más restringido. Así los padres ya no pueden disponer de la vida de sus hijos, ni pueden disponer arbitrariamente de los bienes de ellos sino de acuerdo con principios y normas determinados legalmente.

Se llega a constituir la emancipación para los hijos, dentro de determinadas condiciones y circunstancias, y el padre de familia tiene no sólo que reconocer esta situación y respetarla sino hasta intervenir para constituirla. Los hijos son dueños de su peculio profesional o industrial y de los peculios adventicios ordinario y extraordinario, en el manejo de los cuales el padre de familia o no tiene intervención, como en el caso del primeramente señalado, o la tiene completamente limitada a determinadas actuaciones, como en el caso de los últimos, según, por lo general, lo estatuyen las leyes.

De acuerdo con estas conquistas, los hijos menores que viven de su trabajo,

dedicados al comercio o al ejercicio de un empleo, dejan de depender de la potestad paterna o, mejor dicho, se liberan de ella, emancipándose, pudiendo entonces actuar de manera independiente, bien sea que hayan conseguido la emancipación por cualquiera de las tres formas reconocidas por el derecho: la legal, la voluntaria o la judicial.

Nos hemos referido a las situaciones anteriormente analizadas y, de modo especial, a la emancipación, porque ellas nos hacen ver los cambios que se han operado en la fisonomía familiar.

Vemos, pues, como gradualmente el jefe del núcleo familiar va perdiendo su poder y su influencia sobre sus hijos, pérdida que también, dicho sea de paso, se produce entratándose de la potestad marital, que llega a modificarse en forma aguda y muy seria con las conquistas que día a día hace la mujer.

La familia de antaño viene sufriendo, de este modo, cambios tan agudos y volu-
minosos que hacen desaparecer el sentido y significado que entonces tenía. La vida -
moderna le ha hecho víctima de sus modalidades. La familia de hoy, en comparación con
la de antaño, -triste decirlo- no vive organizada ni se mantiene unida, no se preocupa
por la vida en común, ni se responsabiliza de sus obligaciones, ni sabe de ellas.

"El hogar está cuarteándose víctima del materialismo moderno" ha expresado el
juez de menores Horacio Gil, en una importante Asamblea de la Orientación de la Ju-
ventud, realizada en Medellín.

Probablemente el resquebrajamiento espiritual que se observa en los hogares,
en los tiempos presentes, provenga tanto de los padres como de los hijos.

Estimamos que la patria potestad ha tenido siempre una falla muy sensible y
es la de ser sólo una declaración o recocimiento de los derechos de los padres, pe-
ro no de sus obligaciones y deberes.

Hemos constituido el mandato de la autoridad paternal frente al obdecimien-
to ciego por parte del hijo sujeto a dicha autoridad, y nada más. Si observamos bien
la forma como se ha dado cumplimiento al ejercicio de este mandato, tendríamos que -
concluir que los padres, por lo regular, no han hecho un buen uso de él, al contra -

rio, un verdadero abuso.

No ha habido un espíritu comprensivo de parte de los padres hacia sus hijos y ello ha traído, como consecuencia, esa indiferencia con que el hijo mira ahora al hogar, no considerándolo sino como un sitio de reunión obligada para determinado tiempo, actividades y costumbres como las de tomar el alimento o el sueño; pero la verdadera vida de familia, el intercambio de ideas, la demostración de afectos, el cultivo de sentimientos e ideales nobles, las acciones generosas, en una palabra, el calor de hogar, prácticamente van desapareciendo de la familia moderna.

Los jóvenes y también los niños viven ahora en las calles, en los salones, en los compromisos sociales, en los cines, en los lugares de diversión y esparcimiento, y si esto decimos de los hijos, qué tendríamos que decir de los padres?. Estos no atienden a las necesidades de sus hijos y tampoco hacen vida de familia. Puede haber hasta su presencia física en el hogar, pero no existe su presencia espiritual y moral. Se produce, en una forma u otra, el abandono del hogar y la patria potestad, por tanto, está en abierta bancarrota.

A los padres ha faltado también penetrar en la psicología y la vida temperamental de los hijos. Por modo general, imponen una disciplina cerrada en el hogar y tratan de que sus hijos ajusten su procedimiento y su conducta a las normas que ellos determinan. Entonces los hijos, sobre todo cuando ya son jóvenes y tienen su raciocinio y reflexión, buscan la manera de romper ese férreo cinturón que les oprime y salen de la órbita familiar a buscar otros medios o círculos o ambientes donde poner en juego sus emociones y realzar sus deseos, donde no tengan que hacer frente al gesto adusto de los padres, a sus prohibiciones y castigos. Además, y este caso va adquiriendo cada vez mayor frecuencia, la vida de trabajo de ambos padres, motiva el abandono de los hijos al quedar éstos solos y sin ningún control.

Todo esto ha traído, como consecuencia, el debilitamiento de la patria potestad, debilitamiento en el cual debemos contemplar las dos fases del problema: de un lado, la conducta de los hijos, y, de otro, la conducta de los padres. Aquellos, buscando una liberación prematura y peligrosa del control paterno, a fuerza de ponerse a tono con las exigencias de la vida moderna; y éstos, tratando de liberarse de una grave responsabilidad por carecer, muchas veces, de la preparación necesaria para el

desempeño de esa nobilísima, pero, al mismo tiempo, compleja y árdua misión de padres.

Cuán verdadera resulta la afirmación aquella de que los mayores hemos sido niños, pero nos hemos olvidado de ello y ahora juzgamos a los niños midiéndolos en nuestro patrón de hombres.

El Dr. Abad Meza llega a decir "no hay niños problemas sino padres problemas", y María Elena Rompel afirma que "con demasiada frecuencia la crianza de los hijos se ha parecido más a la doma que a la educación". La observación de estas dolorosas situaciones es la que ha llevado a la señora Verine en Francia, al establecimiento de una Escuela para Padres.

Ahora, por fortuna, se está pensando seriamente en la necesidad que tienen los futuros padres de adquirir una preparación sólida y conveniente antes de ir al matrimonio, para poder garantizar el cumplimiento de los derechos paternales. Diversas instituciones están preocupándose de organizar cursos de orientación prematrimonial, como el Movimiento Familiar Cristiano y otras organizaciones religiosas, realizando, de esta manera, una obra social y educativa de inmenso beneficio, aún cuando todavía no sean sino escasas gotas de agua que no humedecen el desierto ante la magnitud de la cantidad de lluvia necesaria.

Generalmente las parejas de novios van al matrimonio sin ninguna orientación adecuada para que la vida conyugal y su función de padres transcurra de manera provechosa para ellos y sus hijos.

Un destacado investigador de estas materias anota: "en ese cargo trascendental de ser esposo o esposa, hombres y mujeres van al matrimonio con una ignorancia lamentable!"

Consecuentemente con las medidas prácticas para solucionar el problema deberían las leyes ser más exigentes con los padres, para que el ejercicio de la patria potestad no se circunscriba exclusivamente a los derechos de los padres sino también correlativamente al cumplimiento de las obligaciones frente a los hijos.

Entre los deberes u obligaciones de los progenitores debería figurar en primer

término el de que tienen que prodigar a sus hijos, ante todo y sobre todo, amor, -- siendo comprensivos con ellos, tratándolos con suavidad, enseñándoles con el ejemplo, con la palabra persuasiva, identificándose con ellos y haciendo suyas sus inquietudes y preocupaciones, para poder ganar, de esta manera, su confianza y penetrar en sus sentimientos.

Este amor y esta atención deben dar los padres a los hijos sin perjuicio de la educación, del vestuario, de los cuidados médicos, de la habitación, de los alimentos, del esparcimiento, etc., o mejor, juntamente con ellos.

Si nada puede reemplazar al hogar para el niño, cuidemos de que este hogar se forme bien e impidamos el triste cuadro que hoy presentan tantos hogares desorganizados, rotos, incompetentes, incompletos, en situación de abandono, de miseria, de hambre, de desesperación o de tragedia.

Tratemos, pues, de encontrar ese "espíritu de familia", para el conocimiento de los problemas tanto materiales como espirituales, que constituye el lema del Curso de Orientación en la Vida, de la Universidad de Ottawa, Canadá, o lo que el Dr. -- Víctor Escardó y Anaya, ex-Director del Niño --a quien tanto deben la niñez y juventud de América--, denominara "preocupación familiar", indicando que "el niño, así como toda flor, necesita su clima y su ambiente para dar su perfume, y el niño tiene también su flor y es la familia".

En los Congresos Internacionales sobre la Infancia y la Familia y especialmente en la Reunión de Juristas Especializados en Derecho de Familia y de Menores, realigada en Río de Janeiro, en 1963, se han señalado los casos en que se debe privar o suspender la patria potestad o su ejercicio a los padres; mas, lo importante es que éstos tomen ante todo conciencia del significado y alcance que tiene la patria potestad y cómo deben utilizarla, capacitándose previamente para ello.

Muchas veces, la pérdida o privación de la patria potestad pueden ser conceptuadas por los padres como medidas empleadas no en contra suya sino a su favor, ya -- que con ella se les libera de la carga de responsabilizarse ante sus hijos.

Con la irresponsabilidad paternal se produce en el hogar la muerte moral del

niño. "La muerte moral, dice el Dr. Luis Serrano Gómez, Juez de Menores de Bucaramanga, es mucho más grave que la muerte física y aquella se produce casi siempre cuando el hogar se desintegra aunque un fallo de alimentos deje a la familia nadando en la abundancia".

El aumento de la población tiene también su incidencia con el debilitamiento de la patria potestad, si consideramos que un número crecido de hijos no permite que estén convenientemente atendidos en sus necesidades, especialmente si está de por me dio un reducido ingreso económico de los padres, y porque este mismo aumento de población, al proliferar la familia numerosa, hace difícil un buen cumplimiento de las obligaciones paternas.

La patria potestad, en consecuencia, ha sido víctima de una tremenda quiebra. Contra ella conspiran un conjunto de factores negativos, los llamados males sociales que, con los nombres de hambre, miseria, dolor, ignorancia, desocupación, alcoholismo, mendicidad, andan rodando por los caminos del mundo junto con la indiferencia e irresponsabilidad de los padres, la indisciplina y rebelión de los hijos, las presiones del ambiente, el ritmo vertiginoso y desorbitado de la vida moderna, que siembran el desconcierto y la desgracia en las familias.

Luchemos contra estos males para poner a salvo la institución de la familia, esta institución que ha sido la clave del convivir humano, para que ella siga siendo el faro orientador de los destinos del hombre y se la conserve dentro de un molde de dignidad y de respeto.

Formulemos votos porque todos los niños nazcan en hogares bien constituidos y que crezcan y se formen al arrullo del amor y comprensión de sus padres, en ejercicio ejemplarizador de los derechos y obligaciones que comporta la patria potestad.

Para ello, tomemos una recomendación que fortalezca la institución de la familia y que reivindique la validez y eficacia de la patria potestad, en el sentido de que ella abarque no sólo los derechos de los padres de familia sino también las obligaciones que ellos tienen, así como los derechos de los hijos y que no se la circunscriba únicamente a los que tienen la calidad de legítimos, sino a todos, a los extramatrimoniales y adoptivos.

Otra recomendación a tomarse, de alto significado y repercusión, sería aquella por la cual se exhorte a los organismos oficiales y privados de asistencia social y familiar, a que auspicien y estimulen la formación de cursos de orientación prematrimonial para jóvenes y de cursos especiales de capacitación para padres, enfocados hacia el mejor cumplimiento de la patria potestad.

XIII CONGRESO ANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. N° 15
14 de Junio de 1.968
Original: Español

SENSACIONAL N° 3

Cap. VI

LA RESOLUCION DE LOS PADRES
PATERNIDAD RESPONSABLE

El trabajo de la "mujer fuera del Hogar

Presentado por la
COMISION INTERNACIONAL DE MUJERES

COMISION INTERAMERICANA DE MUJERES
Organismo Especializado de la
ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Unión Panamericana



Washington 6, D.C.

I. EL TRABAJO DE LA MUJER FUERA DEL HOGAR

Las mujeres constituyen más o menos una tercera parte de la fuerza laboral mundial. La proporción de mujeres económicamente activas varía aproximadamente del 40% en Europa Oriental al 15% en América Latina. En Europa Occidental y en Norteamérica las mujeres económicamente activas constituyen un 30% de la población total femenina, y de esta población un 30% está integrado por mujeres casadas. En la América Latina las mujeres casadas constituyen más o menos el 20% de las trabajadoras. El número de viudas, de mujeres que viven en matrimonio consensual, de divorciadas o de abandonadas con hijos dependientes y que tienen que trabajar fuera del hogar se eleva sin duda alguna por lo menos al doble de la cifra correspondiente a las mujeres casadas.

Aunque el número de mujeres empleadas fuera del hogar en la América Latina ha crecido en un 24% desde 1951 a 1960,^{1/} este aumento debe atribuirse al crecimiento demográfico más que a un cambio notable en la proporción de toda la fuerza laboral femenina.^{2/}

1. Las estadísticas correspondientes a la América Latina utilizadas en este trabajo se fundan en los censos nacionales y en un muestreo de países latinoamericanos. Fueron compiladas e interpretadas por los señores Murray Gendell y Guillermo Rossel U., del Centro de Investigaciones sobre Población, de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C.

2. La proporción de mujeres con relación al total de la población trabajadora de cada región constituye, como término medio, un 6% más que la de la población femenina únicamente.

Las entidades que se preocupan por el progreso y la condición de la mujer enfatizan invariablemente que la tradición ha constituido un formidable obstáculo para la mujer que trabaja fuera del hogar, particularmente en los llamados países subdesarrollados. Aun en los países más desarrollados de Occidente, la tácita desaprobación de la sociedad para que las madres trabajadoras con hijos dependientes se empleen fuera de su hogar crea graves conflictos en el elemento femenino al que por necesidad económica necesita buscar ocupación.

No obstante, las cifras reflejan, en los países de todos los grados de desarrollo, una creciente tendencia a emplear mujeres que tienen deberes de familia. Existe una situación que no puede contrarrestarse ni ignorarse por más tiempo. Hay soluciones posibles para beneficio de todos, si las queremos poner en marcha. En este trabajo consideraremos una de las soluciones fundamentales del problema.

En cuanto al tema general del trabajo de la mujer fuera del hogar, es interesante resumir los puntos principales del documento "Actividad Económica de la Mujer en América Latina", presentado a la Décimacuarta Asamblea Anual de la Comisión Interamericana de Mujeres, celebrada en Montevideo en noviembre de 1967. El estudio fue preparado a petición de la CIM por el doctor Murray Gendell y el señor Guillermo Rossel U., Profesor Adjunto de Sociología y Auxiliar de Investigaciones, respectivamente, del Centro de Investigaciones sobre Población de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C. Al presentar este trabajo, los autores, con respecto a ciertas premisas, llaman la atención sobre la escasa confiabilidad de los datos estadísticos de la América Latina.

La incompatibilidad de criterios, procedimientos y definiciones de un país a otro, de acuerdo con Gendell y Rossel, exige que los investigadores realicen "acuciosos y profundos análisis" y que se tenga cautela al evaluar las disparidades aparentes que acaso no se funden en la realidad.

En el estudio se revela que el lugar de residencia de las mujeres influye en su tasa de actividad, que es notablemente más bajo en la zona rural que en la urbana.

Las mujeres divorciadas o separadas de sus maridos figuraban con las tasas más altas de actividad en todos los países estudiados, con excepción de dos.^{1/}

Las edades para cada estado civil formaban la misma curva general que la de las trabajadoras. Aumentaba desde índices relativamente bajos, en las edades menores, alcanzaba cúspides y declinaba después a medida que la edad aumentaba.^{2/}

En cuanto a la influencia de la educación, Gendell y Rossel determinaron que las tasas de actividad eran positivamente correlativas del grado de educación: la tasa de actividad aumentaba en la misma proporción que la de educación. En la mayoría de los países estudiados, las analfabetas tenían tasas inferiores al 15%, mientras que para las mujeres que habían cursado estudios universitarios las tasas aumentaban del 58% al 74%.

-
1. Colombia (separadas solamente) y Costa Rica.
 2. Solteras: 20-24 (edad cúspide)
Casadas: 25-34 (edad cúspide)
Convivientes: 40-50 (edad cúspide)

Al estudiar la clase de trabajo a que se dedicaban las mujeres, se reveló que en la América Latina cerca de dos de cada cinco mujeres empleadas eran de servicio, en su mayoría doméstico. En las restantes y numerosas clases de ocupaciones se apreciaban cambios que indicaban un adelanto modesto pero definido. La participación de la mujer en la agricultura y ocupaciones conexas ha disminuido, como también el número de obreras en ocupaciones de 'cuello azul'. El número de mujeres que realizan trabajos profesionales y técnicos ha aumentado mucho más que el de las empleadas en trabajos de cuello blanco, de oficina, de ventas al por menor, administrativos y otros trabajos afines.

Lo antedicho prueba la tesis del Informe sobre "Las Trabajadoras en un Mundo en Evolución", preparado para la 48a. sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1963, a saber:

El cambio general más importante ocurrido durante los cincuenta últimos años no ha sido el aumento de la participación de las mujeres en la actividad económica, sino más bien el distinto carácter de su participación en la vida económica, particularmente el aumento en número y proporción de las mujeres empleadas en actividades no agrícolas y la disminución relativa del número y proporción de aquéllas en actividades agrícolas y afines.

Vemos, pues, que en la América Latina se manifiesta, aunque a un ritmo más lento, una tendencia que prevalece en todo el mundo.

Al comentar algunas de sus conclusiones, Grendell y Rossel señalan la aparente paradoja, de que, aunque las tasas de actividad de las mujeres indican una correlación positiva con la urbanización, y la tendencia en la América Latina ha sido en este sentido, han aumentado muy

poco las tasas de actividad femenina en los últimos diez años. Esto se explica --afirman-- porque el mero cambio en la distribución residencial de las trabajadoras no puede tener una influencia muy marcada sobre la tasa de toda la región. Se sugiere, sencillamente, que las mujeres mejor educadas y cuyas tasas de actividad son más elevadas, están concentradas en la zona urbana, que les brinda mayores y mejores oportunidades. Como es un hecho que en la América Latina se están educando un número mayor de mujeres, sería también razonable encontrar un aumento correspondiente de la actividad de las mujeres en la zona urbana y hasta en la rural. Sin embargo, la educación, de por sí, puede que no surta más efecto que la residencia sobre la tasa de participación. Será de mayor significación para el futuro --afirman Gendell y Rossel-- que "las oportunidades de empleo para las mujeres con mejor educación se expandan y desarrollen con rapidez suficiente como para absorber el incremento y producir el necesario suministro de capacidad que la expansión educacional actual está produciendo ... [y que]... los grados de incremento educacional empiecen a tener efecto en la fecundidad, tal como la evidencia de una fuerte correlación negativa entre fecundidad y grados educacionales lo sugiere".

Con respecto al importante tema del elevado índice de crecimiento demográfico, los autores sientan la teoría de que la presencia de numerosos niños en el hogar, o de niños muy pequeños, no influye tanto en la capacidad de la mujer para trabajar fuera del hogar como los tres factores siguientes: 1) el criterio de la sociedad de que la mujer

debe permanecer en el hogar; 2) el mayor costo de la mano de obra producido por los reglamentos laborales sobre el trabajo de las madres, y 3) la posibilidad de tener quien cuide de los niños durante las horas de trabajo. En cuanto al punto 2), la Oficina Internacional del Trabajo informa que la legislación laboral de los países latinoamericanos con mucha frecuencia exige a los empresarios que, cuando emplean más de cierto número de mujeres, establezcan casas cuna, jardines de la infancia y otras instalaciones para el cuidado de los niños. Estos gastos extraordinarios constituyen, desde luego, un obstáculo para el empleo de la mujer en la América Latina como en otras regiones. Pero éstos son costos que sencillamente tienen que afrontar tanto la industria como los gobiernos si se tiene interés en incorporar más mujeres a la fuerza laboral, que necesita sus destrezas, como también con objeto de contrarrestar el tonante coro de críticas contra la "discriminación", críticas que aumentan constantemente en un mundo en que las mujeres tienen que trabajar para sostenerse y mantener a sus familias, o que desean simplemente ejercer su inalienable derecho al trabajo.

Para fortalecer la condición de la mujer casada en el empleo, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1965 la Recomendación sobre Empleo (Mujeres con Responsabilidades Familiares) Núm. 123. Esta recomendación se refería, entre otras cosas, a la información pública y a la educación respecto al empleo de mujeres con responsabilidades familiares; servicios e instalaciones para el cuidado de los niños; ingreso y reintegración al empleo, y disposiciones sobre

educación general, orientación vocacional y adiestramiento "libre de toda forma de discriminación por razones de sexo". Se recomendó que se siguiese una política adecuada de acuerdo con los principios establecidos en el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), Num. 111 de 1958, como también con otras normas relacionadas con la mujer y aprobadas por las Conferencias Internacionales del Trabajo.

II. GRAN PRIORIDAD: MAYOR Y MEJOR ASISTENCIA PARA EL NIÑO

Es obvio que ha aumentado el empleo de mujeres que tienen hijos dependientes. Esta clase de empleos existe en gran escala en muchos países en diversos estados de desarrollo. En muchos casos el empleo de trabajadoras de este sector es indispensable para la economía. Puesto que las mujeres que tienen responsabilidades de familia están trabajando fuera del hogar, sea cual fuere la razón, se necesitan medidas que les posibiliten el trabajo libre de discriminación y que les permitan cumplir sus deberes en el hogar y en el trabajo sin que peligre su salud y paz del espíritu, el bienestar de sus hijos y su familia en general.

Los arreglos interfamiliares de cualquier tipo para cuidar de los niños en el hogar se están volviendo obsoleto a medida que cambian las costumbres y las personas tienen mayor libertad de movimiento. Las familias extensas se están disociando, y se ha generalizado y aislado la familia nuclear compuesta sólo de los cónyuges y sus hijos. En tales circunstancias los servicios de asistencia al niño, mantenidos en escala adecuada, son imperativos para que no sufran los niños ni se deteriore la estabilidad de la familia. Y sin embargo, los servicios de asistencia al niño son escasos o de inferior calidad en todas partes.

Tres razones explican la insuficiencia del cuidado diurno:

1. Los que más necesitan y utilizan los servicios diurnos, los niños pequeños y las madres jefes de familia, no están en condiciones de organizarse para dar a conocer sus necesidades.

2. Las actitudes contradictorias respecto de las mujeres trabajadoras. Muchos creen sinceramente que el proporcionar la asistencia ha de "crear" más mujeres trabajadoras.

3. Son tan escasos los servicios de asistencia de verdadera calidad que se prestan al niño, que el público en general no está familiarizado con ellos y, por tanto, no los apoya.

La falta de instalaciones para el cuidado de los niños, además de surtir un efecto nocivo sobre un gran número de mujeres, influye también negativamente en numerosos niños. En muchos países es común encontrar "niños vagos", y hay razón para sugerir una relación entre esta forma de descuidar al niño y la inadaptación y delincuencia juvenil.

RECOMENDACIONES

No basta concebir en términos generales la provisión de servicios para los hijos de las trabajadoras. Es esencial calcular con precisión las necesidades del país y de la comunidad y revisar estos cálculos periódicamente.

Lo que necesitan las madres que trabajan

1. Tener confianza en los servicios de asistencia al niño y estar seguras de que los niños reciban la clase y calidad de asistencia que necesitan.

La asistencia diurna debe proporcionar el programa y el personal que ayude y oriente al niño durante los primeros años decisivos en que ha de dominar las tareas educativas de su desarrollo. Asimismo, tiene

suma importancia no sólo evitar que se mine consciente o inconscientemente, el papel de la familia sino también buscar los medios de fortalecer los nexos familiares, que con frecuencia debilitan cuando las madres tienen que trabajar durante largas jornadas.

El niño de edad escolar necesita asistencia diurna de grupo, destinada a complementar sus experiencias escolares y disponible después de los períodos de clases y durante las vacaciones escolares.

El niño de edad pre-escolar requiere los servicios del centro de asistencia diurna que cuente con programas educativos, de salud y sociales, según se necesiten.

Los menores de menos de tres años y los niños que necesitan cuidado especial, o cuyas circunstancias son especiales, podrían sentirse mejor en un plan familiar de cuidados diurnos según el cual un pequeño número de niños recibe asistencia en un hogar privado.

El niño convaleciente recibe mejor atención de la trabajadora social adiestrada en economía doméstica. Esta trabajadora, bajo la supervisión de la entidad pertinente, va a la casa a cuidar del niño. Esta clase de asistencia en el hogar puede ser también deseable cuando es irregular la jornada de trabajo de las madres.

Al establecer servicios de asistencia al niño deben ser objeto de atención inmediata el fortalecimiento, consolidación y expansión de las entidades ya disponibles. Sin embargo, con frecuencia tales entidades

sólo funcionan en las comunidades más grandes. Donde no las hay, es necesario comenzar con lo que se tiene a mano y se presta para la ejecución del proyecto. Sin sacrificar el bienestar del niño ni la calidad de la asistencia, es posible improvisar sin menoscabar las normas de salud y seguridad. El equipo necesario puede pedirse prestado, donarse o construirse por voluntarios. Los primeros pasos más importantes son la creación de una estructura administrativa capaz de crecer y extenderse, y la provisión de asistencia inmediata y de buena calidad aun para un pequeño grupo de niños. Con frecuencia el espacio para estos servicios puede conseguirse, al menos temporalmente, en instituciones que se usan sólo parte del tiempo, por ejemplo, iglesias, centros comunales y escuelas. Estas instituciones tienen también la ventaja de poder proporcionar asistencia voluntaria.

Uno de los grandes obstáculos para la expansión de los servicios de todas clases que prestan asistencia al niño es la escasez de personal adiestrado para desempeñar las diversas tareas comprendidas en el cuidado de niños de distintas edades. Es en particular aguda la escasez de personal capacitado para trabajar con niños de edad preescolar. Por consiguiente, hay grandes oportunidades para las trabajadoras sociales adiestradas en economía doméstica y para las mujeres maduras que deseen reintegrarse al trabajo. Debe aumentarse la categoría económica de la importantísima función de proporcionar al niño asistencia diurna adecuada y dársele mayor prestigio, y, aunque las normas de adiestramiento, carácter y temperamento deben mantenerse en el más alto nivel, los requisitos, y en particular los del adiestramiento, deben permanecer flexibles y de carácter realista.

2. Los servicios que se adaptan al programa de trabajo de la madre tienen importancia especial. Deben organizarse de acuerdo con un plan de funcionamiento que llene las distintas necesidades de las madres que se retrasan por trabajar horas extraordinarias o que tengan turnos diferentes,

3. Los servicios deben ubicarse en lugar conveniente. En cuanto a este punto hay diversidad de criterios: las madres que tienen niños muy pequeños prefieren las instalaciones cerca del lugar del empleo; las que tienen niños de más edad, cerca de sus casas.

A pesar de las ventajas de tener a los niños muy pequeños cerca del lugar donde trabaja la madre, a fin de que éstas puedan verlos en los descansos y lactarlos, si fuere necesario, es muy serio el problema de viajar con un niño muy pequeño durante las horas de congestión de tránsito y muy grave el riesgo de infección cuando el jardín de la infancia está situado en algún edificio ocupado por un gran número de personas. Además, estas instalaciones son posibles sólo para las empresas grandes, de manera que prestan servicio únicamente a cierto sector de mujeres trabajadoras. Las disposiciones especiales, en cuanto a tiempo e instalaciones provistos por el patrono, son generalmente de rigor para las madres lactantes, pero cuando termina la lactancia del niño hay que considerar las numerosas ventajas de los jardines de la infancia ubicados en la vecindad de los hogares o de las instalaciones que prestan servicio al proyecto de vivienda. A continuación citamos dos ejemplos de enfoques diferentes: México ha iniciado un sistema de jardines de la infancia y centros de recreo para los

niños de las mujeres que trabajan en los mercados al aire libre (el medio es quizá más propicio para esta clase de plan). Argentina y Colombia están considerando eliminar las instalaciones de asistencia al niño ubicadas cerca del lugar del empleo y consolidar estos servicios centralizándolos en localidades más cercanas a los distritos residenciales.

4. El financiamiento de la asistencia que las madres pueden pagar requiere una gran organización y el interés y buena voluntad de muchos sectores. Por regla general, en la mayoría de los países las trabajadoras pertenecen a las clases de bajos ingresos, y muchos gobiernos exigen que los servicios públicos de asistencia a niños den preferencia a los hijos de estas trabajadoras, que están dispuestas a pagar una cantidad razonable por el cuidado de sus hijos, pero no pueden pagar una cantidad excesiva. Por consiguiente, las trabajadoras tienen un gran interés en el subsidio y control oficial de los pagos por los servicios de asistencia a niños. Hay que advertir, sin embargo, que en muchos países, particularmente en los más desarrollados, no es buen criterio el segregar grupos de "pobres" y calificar de ese modo a los servicios, los niños y las familias. El cuidado del niño debe ser de calidad superior uniforme. Hay que formar grupos heterogéneos cuyos miembros se consideren en primer lugar personas, y su situación económica, confidencial salvo para las autoridades competentes.

Por la magnitud y urgencia del problema, la creación y expansión de servicios de asistencia al niño se consideran cada vez más como una responsabilidad oficial. Cuando la responsabilidad de proveer tales servicios

e instalaciones recae en los patronos, constituye una carga social indebidamente onerosa, y puede traducirse en desventaja para los niños a quienes concierne, debido a la escasez de personal capacitado que hace difícil controlar y supervisar las normas de asistencia. El pedir a la empresa privada, y a cada empresa en particular, que soporte toda la carga, podría conducir a una perniciosa discriminación contra las mujeres en el empleo, porque los patronos quizá no deseen, o no puedan, absorber la carga financiera y administrativa extraordinaria que se les impone.

Los expertos están de acuerdo en cuanto a que las empresas privadas, el sindicato y la comunidad en general tienen un interés común en desarrollar los servicios de asistencia al niño, los cuales permitirán a las trabajadoras el ocupar sus puestos en la vida económica y social sin descuidar sus responsabilidades de familia ni las de su empleo. En consecuencia, todos se han de beneficiar al despertar el interés y lograr el apoyo del público con respecto a los servicios de asistencia al niño y al fomentar la comprensión de la necesidad de contar con tales servicios en toda actividad que emplee a las mujeres que tienen hijos dependientes.

Se trata, pues, de una labor educativa que requiere la cooperación de todas las autoridades y de las entidades privadas que tienen que ver con el empleo de la mujer y la salud y bienestar del niño.

BIBLIOGRAFIA

Las Trabajadoras en un Mundo en Evolución. Conferencia Internacional del Trabajo, Cuadragésima Octava Reunión, 1964, Informe VI(1). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1964.

Recursos de que pueden hacer uso los Estados Miembros para el adelanto de la mujer. Naciones Unidas, Nueva York, 1967.

Travis, Nancy E., "Importance of Day Care Services", Report of a Consultation on the Status of Household Employment (University of Illinois). Women's Bureau of the U. Department of Labor, Washington, D.C., 1968.

Gendell, M. and Rossel U., G., Actividad Económica de la Mujer en América Latina (DCAA/Doc.21). Unión Panamericana, Washington, D.C. 1967.

Fighting Discrimination in Employment and Occupation: A Workers' Education Manual. International Labour Office, Geneva, 1968.

DOCUMENTO No.16
(falta)

DOCUMENTO No.17

(falta)

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

Del 15 al 22 de Junio de 1968

QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. N°18
15 de Junio de 1968
Original: Español

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SR. DR. RAFAEL SAJON,
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO
DEL NIÑO Y SECRETARIO GENERAL DEL XIII CONGRESO

Excelentísimo señor Presidente de la República del Ecuador
Doctor OTTO AROSEMENA GOMEZ;
Señores Ministros de Estado;
Señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia;
Señor Presidente del H. Congreso Nacional;
Excelentísimo Señor Arzobispo de Quito;
Esceletísimos Señores Embajadores;
Señor Presidente del XIII Congreso Panamericano del Niño;
Señor Presidente del Consejo Directivo del Instituto Interameri--
cano, del Niño;
Señor Director de la Oficina Panamericana de la Salud;
Señores Presidentes de las Delegaciones de los Países Americanos;
Señores Delegados;
Señores Observadores de Organismos Internacionales y Nacionales;
Señores Invitados Especiales;
Señoras y Señores.

Se reúne hoy la Sesión Plenaria Inau--
gural, del XIII Congreso Panamericano del Niño en esta hermosa y
señorial ciudad de Quito que es el Centro del mundo y la niña bo-
nita de América, para tratar aspectos fundamentales de la Políti-
ca a seguir en esta materia tan grave, tan trascendental y tan a-
cusante para América y el Mundo "del aumento de la población".

Pero particularmente significativo es -
que este XIII Congreso Panamericano del Niño habrá de referirse -
específicamente al aumento de la población y su incidencia sobre
la infancia, la adolescencia, la juventud y la familia americana.

El Congreso Panamericano del Niño, que
se realiza cada cuatro años, de acuerdo con los Estatutos del Ins-
tituto Interamericano del Niño, es una Conferencia especializada
intergubernamental, de acción cultural y científica destinada a -
promover el intercambio de experiencias y conocimientos entre los
pueblos de América y a formular recomendaciones.

El XIII Congreso Panamericano del Niño,
es un Organo del Instituto Interamericano del Niño, de tal manera
que sus recomendaciones y conclusiones, dada su naturaleza de Con-
ferencia especializada de la Organización de Estados Americanos,
compromete moral y materialmente a los Gobiernos de América.

La Historia de los Congresos Panameri-- canos del Niño data del año 1.916, en que se reunió por primera - vez en Buenos Aires el 10. de Junio, y éste como el segundo, el - tercer Congreso fueron denominados Congresos Americanos del Niño, desde el cuarto Congreso, celebrado en Santiago de Chile en Octu- bre de 1.924 el nombre utilizado es el de Congresos Panamericanos del Niño.

Fue preocupación constante de estos Con- gresos y desde hace cuarenta años formular recomendaciones a los Gobiernos de América sobre todo lo referente a los derechos del - niño, declaración de oportunidades para el niño, en los aspectos de la vida de familia, de la salud, de la educación, responsabili- dad y trabajo, horas libres, ciudadanía. Se ocupó específicamen- te, el segundo, el tercero, el cuarto, el quinto, el séptimo, el noveno, el décimo y el duodécimo Congreso realizado éste último - en Mar del Plata República Argentina, en Diciembre de 1.963, de as- pectos demográficos, de estadística vital de la infancia, natali- dad, mortalidad infantil, nutrición, eugeneia, aspectos socio-ma- terno infantiles, educación, educación de pre-escolares, en el me- dio rural, educación especializada, educación sexual, educación - de la juventud, educación profesional, educación de los padres, - de la familia; la cuestión del servicio social y educación prima- ria, servicio social y familia, protección integral de los menores; que deben ser considerados como un antecedente valioso y positivo en la consideración por los señores Delegados, de lo que constitu- ye el Tema Central de este Congreso.

En esta encrucijada histórica, de cre- cimiento y cambio para los pueblos de América, todas las Naciones están empeñadas en alcanzar un nivel de vida más alto para sus - pueblos, alimentación adecuada, buena salud, alfabetización, edu- cación profesional, acceso a los altos Centros de Cultura, empleos lucrativos, seguridad social, defensa social.

Sin embargo el aumento de la población, ha traído aparejado el aumento de niños abandonados moral, mate- rial y global; menores desadaptados, autores de hechos delictuo- sos, conflictuales; deficientes mentales, disléxicos escolares, -

ciegos, sordos, amblíopes, hipoacúsicos, lisiados motores, visuales, sensoriales; menores víctimas de delitos, abortos, infanticidios, estupro, violación, corrupción, explotación de menores.

Pero debemos reconocer que nunca en la historia de la humanidad, los pueblos y los Gobiernos han llevado un ataque tan frontal y decisivo contra la enfermedad y la muerte, haciendo bajar verticalmente las cifras de la mortalidad general e infantil, y del analfabetismo.

Muchos países de América están gastando más del 30% de su Presupuesto de gastos en el sector público de educación y más del 4% de su producto bruto interno.

Particularmente interesa a los pueblos y a los Gobiernos de América que los niños, adolescentes y jóvenes menores de edad que constituyen en algunos países más del 60% de la población, puedan crecer y desarrollarse sanos y llegar a la mayoría de edad en plenitud de sus posibilidades físicas, mentales y espirituales.

El problema demográfico del aumento de la población se ha convertido en los últimos años, en la cuestión de más palpitante interés y una serie de Seminarios, Conferencias y Congresos Nacionales e Internacionales, han abordado este asunto desde distintos ángulos, emitiéndose al respecto opiniones y decisiones políticas, político-técnicas o puramente técnicas, de carácter general o particular, referidas a un marco geográfico y a un contenido bio-socio económico cultural.

Sin embargo, la magnitud y la dimensión del problema, está supeditado al espacio, tiempo - velocidad y a los aspectos biológicos, estructurales, sociales y jurídicos.

No es tan fácil formular una doctrina de la población y menos fácil aún es que la misma tenga aceptación; pero es indudable que en todos los casos frente a los problemas en discusión se tomen actitudes que implican la adopción de una doctrina.

Se ha sostenido que sería vano buscar un razonamiento que pruebe de manera absoluta que todo crecimiento demográfico es favorable o desfavorable, enriquece o empobrece, eleva o disminuye, biologicamente, economicamente, socialmente y culturalmente.

La problemática de crecimiento demográfico debe estar referida a la población óptima, al conflicto entre estructura y dimensión, el crecimiento biológico, la población activa, factores cuantitativos, armonía conyugal, la familia y bienestar social.

La población está creciendo en América Latina a ritmo más acelerado que en cualquier otra parte del mundo, aptitudes y organización social, la gran fertilidad, la baja mortalidad, el rápido aumento de la población y el lento desarrollo económico, la urbanización sin la industrialización, han sido los factores esenciales para considerar la necesidad de tratar en toda su integridad la relación crecimiento demográfico, menores y familia.

Entre 1.965 y 1.980 la población en América Latina aumentará de 238 a 368 millones de habitantes; sin embargo la situación demográfica varía lo mismo que los grupos etarios.

Actualmente el 16,5% total corresponde a menores de 4 años de edad, el 21% a niños en edad escolar, entendida como tal al período de 5 a 14 años. Es decir, la población de menores de 15 años representa algo más del 42% de la población total con tendencia a aumentar.

Los grupos de edad de 15 a 19 años representan una proporción muy elevada de la población: 8,6% en Argentina; 10,6% en Perú; 9,3% en Brasil; 10,5% en Chile y 10,1% en México, aproximadamente con un coeficiente de variabilidad que puede hacer ascender estas cifras.

Hay países en América Latina con poblaciones de rápido crecimiento y alta fecundidad: Costa Rica, Guatemala, República Dominicana, Venezuela, etc., y en cambio otros, de bajo aumento de población como Argentina y sobre todo Uruguay, país con bajo nivel de fecundidad y mortalidad, población con solo 13,6% en el grupo de edad 7 - 14 años con probable disminución al 12,8% en 1.975.

Cuál será la postura que antes tales fenómenos debe adoptar América, habrá de ser malthusiano en un Continente vacío, o populacionista cuando tiene millones de seres humanos, analfabetos, marginados socialmente, sin acceso a la cultura?

Qué doctrina de población habrá de aceptarse frente a las crecientes expectativas de población, hasta tanto el desarrollismo pueda traer paulatina y sectorialmente el equilibrio necesario?

Debemos resaltar que una política de población no puede ni debe adoptarse en forma aislada y unilateral sino como parte del desarrollo total.

Tal política no podrá sustituir al conjunto de acciones que demande la aceleración del desarrollo económico social y su formulación deberá ser útil para los programas de los Gobiernos, con el fin de lograr no solamente la redistribución del ingreso, eliminar las tendencias que impiden el desarrollo rural y llevan a un crecimiento urbano del desequilibrio, sino que deberán prestar preferente atención a los programas especiales de la infancia, la juventud y en los aspectos de la protección integral de los menores y la familia.

Tal programa deberá propiciar la asistencia, la tutela, el bienestar de la familia, comunidad básica de la sociedad. Protección al menor, madre e hijo especialmente durante el embarazo y parto, primera infancia y los primeros años del niño, con prestaciones médicas, económicas y sociales; haciendo obligatoria la educación del niño anormal y especialización de maestros, tratamiento y cuidado de niños excepcionales y

talleres, centros de educación dirigidos y disposiciones laboral administrativa protectora de los lisiados motores, sensoriales. La educación fundamental y profesional dando una batalla frontal y decisiva contra el analfabetismo, atención de los niños huérfanos, abandonados, autores de hechos delictuosos, víctimas de delitos.

Es indiscutible que ésta política se concentrará en gran parte en la influencia que tiene la alta fertilidad, sobre el derecho y la realización de los niños, de los adolescentes, de los jóvenes de tener acceso a los servicios de salud, de educación, de bienestar social.

El estudio del porvenir demográfico y una buena política de población nos dará las pautas adecuadas para prevenir los efectos perniciosos de la transición demográfica rápida, en una constelación de migraciones internas, de desplazamiento selectivo, de cinturones de miseria, de mala vivienda.

El proceso del desarrollo, hace que las necesidades mediatas se conviertan en inmediatas y que las crecientes expectativas de la población las exijan urgentemente.

El aumento acelerado de la población, permitirá dar satisfacción a las necesidades inmediatas de salud, alimentación, vivienda, vestido, educación, capacitación profesional, empleos bien remunerados, acceso a los Centros de Cultura, recreación en el futuro?

El Tema Oficial del XIII Congreso Panamericano del Niño consulta el acuciante interés de hacer el diagnóstico y el pronóstico del aumento de la población que contemple la realidad y los intereses de cada país de América, en vista al mayor bienestar del niño y de la familia.

Este Congreso es otra demostración de la gran preocupación de América y de sus Organismos competentes para dar soluciones al grave problema de aumento de la población y su incidencia sobre la infancia, la adolescencia, la juventud y la familia americana.

Quiero agradecer la magnífica cooperación y el esfuerzo realizado por las autoridades del Ecuador, para la feliz realización de este Evento Científico y para que las recomendaciones que resulten del mismo sean de utilidad para el pueblo de este continente; es que el porvenir de la especie humana, el de América, el del Ecuador, marcha sobre los pies de sus niños.

Señores Delegados: deseo a todos vosotros una grata estadía en esta ciudad de Quito, que es un geo-poésia; y el mayor éxito en vuestras deliberaciones.

(Con inglés)

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. N° 183
21 de Junio de 1968
Original: Español

(En Inglés)

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SR. DR. RAFAEL SAJON,
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO
DEL NIÑO Y SECRETARIO GENERAL DEL XIII CONGRESO

His Excellency the President of the Republic of Ecuador
Doctor OTTO AROSEMENA GOMEZ:
Secretaries of State;
President of the Supreme Court of Justice;
President of the Honorable National Congress;
His Excellency the Archbishop of Quito;
Your Excellencies the Embassadors;
President of the XIII Panamerican Child Congress;
President of the Directive Council of the Interamerican Child Ins-
titute;
Director of the Panamerican Office of Health;
Presidents of the Delegations of American Countries;
Mr. Delegates;
Mr. Observer of the National and International Organisations;
Special guests;
Ladies and Gentlemen:

The first joint session of the Thirteenth Panamerican Congress is held today in this beautiful city of Quito, located in the middle of the world, and the fondled city of America. We are here to consider the fundamental aspects of the policies to be followed in this important, far-reaching, and urgent matter for America and the world "The increase of population".

But it is particularly significant that this Congress will refer specifically to the increase of population and its incidence on the American childhood, adolescence, youth and family.

The Panamerican Child Congress, held every four years, in accordance with bylaws of the Interamerican Child Institute, is an inter-governmental specialized Conference of a cultural and scientific nature, intended to promote the exchange of experiences and knowledge among the countries of America and to make recommendations.

The Thirteenth Panamerican Child Congress is an Agency of the Interamerican Child Institute, and therefore, its recommendations and conclusions, because of the specialized nature of the Conference of the Organization of American States, obliges the Governments

of America, morally and materially.

The History of Panamerican Congresses starts in 1916, when it was first held the 1st. of June in Buenos Aires, and this one as well as the second and third congresses were called the American Child Congress. Since the fourth congress, held in Santiago de Chile in October 1924, the name used is Interamerican Child Congresses.

In the last 40 years, it was the constant concern of these Congresses to make recommendations to the Governments of America on all aspects concerning the rights of children, the opening of opportunities for children as related to family life, health, education, responsibility and work, free time, citizenship. The second, third, fourth, fifth, seventh, ninth, tenth, and twelfth Congresses --this last one held in Mar del Plata, Argentina, in December 1963-- were specifically concerned with the demographic aspects, vital statistics, of childhood, natality, special education, sexual education, youth education, professional education, parental education, and family aspects; the social service matter in the elementary education social service and family, and the overall protection of children; that should be considered as a valuable and positive antecedent on the part of the delegates, of what is the central theme of this Congress.

At this historic crossroad of growth and change for the American countries, all the Nations are eager in achieving a higher living standard for the people, their proper nourishment, good health literacy, professional education, access to the Cultural Centers, lucrative jobs, social security, and social defense.

Nevertheless, the growth of population has jointly brought about the increase of morally, materially and globally abandoned children; unadapted children, instigators of delinquency; mentally retarded; school age students who use words not registered in dictionaries; blind children; deep amblyopes; hippoacusics, motor,

sight and sensorially handicapped. Child victims of offenses, atrocities, infanticide, ravishment, corruption, exploitation.

But we must accept the fact that never before in the history of humanity have the countries and governments faced so bravely illness and death, lowering vertically the figures of general and infantile mortality, and of illiteracy.

Several countries of America are spending more than 30% of their budget for public education and more than 4% of their gross national product.

It is of particular interest for the countries and governments of America that children, adolescents and under aged, who constitute in some countries more than the 60% of the population, may be able to develop healthy and reach adulthood in fullness of their mental, physical, and spiritual capabilities.

The demographic problem of the increase of population has become during the last few years, a matter of great importance and a number of national and international seminars, conferences, and congresses have considered this matter from different viewpoints, issuing on this respect politic-technical or just technical policies of general or specific character, in relation to a geographic frame and to cultural economic bio-social contents.

However, the size of a problem is subject to the space, time, speed, and to biologic, structural, social and legal aspects.

It is not an easy task to issue a population policy and it is even less easy to obtain its acceptance; but undoubtedly in all cases facing the problems that are being discussed, we may arrive to attitudes that imply the adoption of a policy.

It has been said that it would be vain to search for a reasoning that will prove in an absolute manner that all demogra

phic growth is favorable or unfavorable, that it enriches or impoverishes, elevates or lowers, biologically, economically, socially and culturally.

The problem of demographic growth should be referred to the optimum population, to the conflict between structure and dimension the biological growth, the active population, the numerical factors conjugal harmony, the family, and social welfare.

Latin America's population is growing at a faster rate than in any other part of the world. Attitude and social organization, the great fertility, the low mortality rate, the rapid population increase and the slow economic development, and the urbanization without industrialization have been the essential facts to realize the need, in honestly considering the relationship between the demographic growth, youngsters and family.

Between 1965 and 1980, the population in Latin America will increase from 238 million to 368 million inhabitants. Nevertheless the demographic situation varies as well as the etarian groups.

At present, the total 16.5% corresponds to those under 4 years of age, the 21% school-age children, understood as the ages between 5 to 14 years. This is to say that the population under 15 years old represents slightly more than 42% of the total population, with a tendency to increase.

The age groups 15-19 represent a high proportion of the population: 8.6% in Argentina; 10.6% in Perú; 9.3% in Brazil; 10.5% in Chile; and 10.1% in Mexico, approximately with a variable coefficient that could raise these figures.

There are Latin American countries of rapid growth and high fertility population: Costa Rica, Guatemala, Dominican Republic, Venezuela, etc; and ^{on} the other hand, there are others with a low population growth such as Argentina, and above all, Uruguay, a country with low fertility and mortality level, a population with

only 13.6% in the age group 7-14, with a probable decrease to 12.8% for 1976.

In view of these phenomena, what stand should America take? Should it be Malthusian in an empty continent, or populationist when it has millions of illiterate, socially limited human beings without access to culture.

What population policy should be accepted to face the speculative growth of population, until development can slowly and sectionally bring the necessary balance?

We should emphasize that a population policy cannot and should not be adopted in an isolated and unilateral way, but as a part of the total development.

Such a policy cannot substitute a group of actions which demands the acceleration of socio-economic development, and its formulation should be useful for the government programs, with the purpose of achieving not only the redistribution of income, the elimination of tendencies which impede rural development and bring about unbalanced urban growth, but should give preferential attention to special child & youth programs and to the overall protection of family and children.

Such a program should sponsor the assistance, the guardianship and the welfare of family, the basic community of a society; protection to youngsters, mother and child specially during pregnancy and birth, babyhood and the first years of childhood, with economic, social and medical assistance, education of abnormal children, made compulsory, specialization of teachers, treatment and care of exceptional children; and workshops, directed educational centers, and labor-administrative protective standards for the sensorial and motor handicapped. The fundamental and professional education giving a frontal and decisive battle against illiteracy, attention to the orphans, abandoned children, authors of delinquent acts, and victims of crimes.

It is unquestionable that this policy will concentrate a great deal on the influence that high fertility has upon the right and realization of children, adolescents, and of the young people, to have access to the health, educational, and social welfare services.

The study of the demographic upswing, and a good population policy will give us the adequate patterns to prevent the pernicious effects of the fast demographic transition, in a constellation of internal migrations, of selective displacement, of misery belts of poor living.

The development process makes the immediate needs become immediate, and the growing expectancies of population urgently require it.

Will the fast population growth allow the fulfillment of immediate needs of health, nourishment, housing, clothing, education, professional training, well remunerated jobs, access to cultural centers, recreation in the future?

The official theme of the Thirteenth Panamerican Child Congress consults the urgent interest of diagnosing and predicting the population increase that would cover the reality and the interest of each country in America, toward a better welfare of children and family.

This Congress is another demonstration of the great concern of America and its competent organizations to arrive at solutions to the serious problems of the population increase and its incidence upon childhood, adolescence, youth, and the American family.

I wish to thank the Ecuadorian authorities for their wonderful cooperation and effort toward the success of this Scientific Event and that the recommendations resulting from it will be useful for the people of this continent. The future of the human race, of America of Ecuador, lies upon their children.

Delegates to the Congress: I wish you all a pleasant stay in
Quito, which is a gem-city, and the greatest success in your
deliberations.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de junio de 1968

QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. Nº 19
15 de Junio de 1968
Original: Español

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SR. DR. GONZALO SANCHEZ,
PRESIDENTE DEL XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO,
EN LA SESION DE APERTURA.

Es un gran honor el de dirigirme a vosotros para exteriorizar ante todo, mi emocionada gratitud para el Gobierno de mi Patria en la persona del Excmo. Sr. Presidente de la República, Dr. Otto Arosemena Gómez, al haberme designado como su Representante para llevar la voz del Ecuador, ante tan selecta y calificada delegación Panamericana. Delegación que se ha dado cita en nuestra ciudad capital para cumplir a cabalidad con los anhelos del XIII Congreso Panamericano del Niño, - esto es de interpretar con profunda fidelidad aquello que Estadísticamente constituye un Congreso Panamericano: "Una Conferencia especializada intergubernamental de acción cultural y científica, destinada a promover el intercambio de experiencias y conocimientos entre los pueblos de América y en último término a formular recomendaciones".

En esta ocasión, es necesario que el temario del Congreso como se ha venido haciendo obligue a que los puntos de vista, exposiciones y discusiones entrañen la enorme preocupación del futuro que todos tenemos, por tratarse de la base misma de la nacionalidad como lo es el Niño.

El tema central es palpitante y trascendental y todos los Delegados aquí presentes conocemos de la ineludible responsabilidad de abordar el problema por delicado, escabroso e impolítico que a veces aparente serlo. Caso contrario, tratar de rehuirlo o aminorarlo demostraríamos temor o falta de entereza. Por ello precisamente teniendo en cuenta su alcance y profundidad, la Comisión organizadora de este Evento, solicitó la asesoría técnica del Instituto Interamericano del Niño y de común acuerdo con el distinguido Director General señor Doctor

Rafael Sajón, escogió a lo más selecto y dinámico por su capacidad y experiencia, para que con sus trabajos enaltezcan la obra de este Congreso.

Hemos seguido una amplia política para fortalecer nuestra labor de preparación, estudio, discusión y planteamientos o recomendaciones que el temario trae consigo.

En ningún momento pensamos salvar nuestra responsabilidad confiando lo filosófico y sustantivo del tema, a la versatilidad numérica, a la exposición apasionada, dogmática, confusionista o calculadamente anodina. Pensamos siempre en la exposición del pensamiento sereno, objetivo, didáctico, saipicado de ese algo digno y peculiar que el hombre ha adquirido en muchos siglos de humanismo por medio de la verdad, libertad justicia y amor.

En este diálogo de principios el conocimiento veraz y científico que cada uno de vosotros posee de la realidad de su respectivo país, os permitirá abordar el temario con fluidez y profundidad y siempre con la idea de acción positiva y benéfica para América.

Con ese anhelo y por este afán, supongo que tratareis de demostrar ante los ojos del mundo, primero que en Latinoamérica nos encontramos frente al crecimiento acelerado de la población o explosión demográfica; segundo que de resultar así, sabreis encausar la discusión de su incidencia sobre la niñez de América, sobre su transición biológica y sobre la familia Americana, como también su repercusión sobre las empobrecidas arcas fiscales; y por fin, como es lógico después de este interesante intercambio de ideas y experiencias, tendréis que formular recomendaciones claras, precisas y sencillas, en forma tal que su aplicación resulte una medida preventiva y curativa del problema a nivel internacional, y luego observar como este mutuo esfuerzo posiblemente alcance a yugular más no a reducir a fórmula mecánica y rígida el acrecentamiento del factor humano y su incorporación evolucionada a la sociedad modernamente concebida y estructurada.

Señores Delegados: En este agosto recinto legislativo, donde se crean, dictan y codifican las leyes de este país-andino, que tiene el privilegio de tener como capital a la ciudad de Quito, llamada "Luz de América", porque en ella, el 10 de Agosto de 1.809 se engendró la idea de libertad para este Continente, que hoy confronta el problema de su exuberante juventud al igual que otras partes del mundo. Disculpádmeme que, como ecuatoriano os insinúe dialogar con libertad, entereza y decisión, como corresponde a todos los hombres libres de este Continente, acerca de un problema no sólo palpitante y trascendental sino revolucionario, ya que a más de darnos la oportunidad de estudiar la razón de la pasión en el aumento de la población y la fuerza incontrolada de su aglomeración, nos permitirá afrontar normas y principios dogmáticos que por casi XX siglos fueron indiscutibles por intocables, mas hoy, por fuerza de las circunstancias frente a hechos objetivos e incontrovertibles, como la plétora de ciudades con barrios de hambre y de miseria, y al decir de Mateos Fournie que "hay una lucha tenaz e implacable del hombre por sobrevivir", era justo encontrar reacciones opuestas, de calculada angustia y exagerada preocupación por un lado y por otro desorientación, inoperancia y pobreza, mejor dicho subdesarrollo y miedo, motivando a su vez, un revuelo médico, religioso y económico-social, por el mero hecho de un planteamiento teórico-numérico sin que exista el propósito de "ofender creencia religiosa alguna ni atacar los sentimientos de nadie",

Quienes estamos preocupados del asunto, hemos visto con asombro dilatorias inexcusables de parte de sectores que tienen enorme predominio en la conciencia humana y hasta el momento guardan un prudencial silencio pese a valiosos requerimientos formulados y en especial como aquel, formulado por 182 eminentes personalidades internacionales de cultura universitaria y científica, solicitando un pronunciamiento ante el problema del Control de la Natalidad, por sectores importantes de la Sociedad.

Todas estas consideraciones e inquietudes, nos llevan a un estudio profundo y exhaustivo, una vez que la problemática del temario no sólo hace referencia a la ecuación sexo y pan, pues hay otros aditamentos esenciales como el factor económico, la salud, la educación, el clima, etc.

Ubicándonos en el momento actual de la historia no debemos olvidar la noción de la justicia a través de la misma y a conceptualizarla procurad hacerlo como una modalidad dinámica interesada en conseguir una armonía de cambio distributivo entre lo ideal y lo real. Abandonar el concepto platónico de que "cada uno debe hacer lo que es propio" y avanzar hacia lo que hoy llamamos justicia social en función positiva para todos, creo que es lo lógico, porque así ubicamos al hombre dentro del compás del tiempo, con necesidades y derechos, como a hombre libre, con su gran contraste de ideas y pasiones, dotado de reacciones violentas y complicativas y por ende capacitado para aceptar una vida parcialmente modelada en beneficio del bien común.

Es por esto que, frente a la incertidumbre de una planificación inmediata, anhelamos conseguir normas y senderos bien trazados y no se diga, que nos aventuramos en pos de un designio de los poderosos, de aquellos que vislumbran en la explosión humana de los pueblos jóvenes, una amenaza para su hegemonía política. Tampoco debemos esperar que se diga, que no hemos hecho nada por encontrarnos frente al tabú religioso de resignación y esperanza. Aquí debemos recordar lo que Jaurés, el gran pensador francés, afirmó: "A veces la lógica profunda de los hechos es más convincente que la lógica del espíritu". Este concepto obliga a enfocar razones en pro o en contra, balancear su predominio y orientarlo hacia la necesidad, hacia la justicia social. Esta orientación planificada, como es lógico, debería ser realizada por igual en los distintos países de América, con unidad de acción, de pensamiento y de criterio dentro del gran campo de la unidad indestructible de los pueblos Americanos.

Cuando Araoz Alfaro se refería al Niño y hablaba por o para el Niño solía decir: "Hay que hacerlo con cordial efusión de amor". Todos creemos que debe ser así; aún mas, cuando se trata de El en Congresos como éste, que es diálogo del sentimiento y cordialidad, debemos hacerlo como solía decir un maestro nuestro, el Dr. Carlos R. Sánchez, que amaba entrañablemente al Niño, con el corazón a flor de labios y con respeto, porque para él no era otra cosa que "Su Majestad el Niño".

Por ello, en esta Conferencia especializada intergubernamental debemos hacerlo con unción y fe, y siguiendo una costumbre ya establecida por Congresos anteriores quiero solicitar en esta oportunidad que nuestras labores se realicen bajo la advocación del nombre de Carlos Andrade Marín, insigne batallador y soñador por la causa del Niño, y gestor de la realización de este Evento en la ciudad de Quito. Esta petición de un ecuatoriano que también ama y respeta al Niño, anhelo que sea acogida por vosotros para beneficio de todos, y así calaremos muy hondo en el sentimiento materno y familiar y en la conciencia y responsabilidad de Entidades e Instituciones Nacionales e Internacionales, como la OEA, el IIA. del Niño UNICEF, CMS, etc. para con su aporte planificado y científico alcancemos a formar generaciones sanas, vigorosas y felices.

Con este anhelo procuremos encausar una labor conjunta para la defensa del hogar y de la familia para que todo niño crezca bajo la sombra de un hogar con sentimiento y ternura. Este sería el primer paso coordinado siguiendo una política de bienestar colectivo, para evitar que el Niño sea un desadaptado, frustrado o incapacitado social.

A todo trance evitemos el abandono material y moral, procurándoles un sendero de esperanzas y así por la protección a la infancia alcanzaremos una adolescencia floreciente y optimista y una juventud vigorosa y responsable que traduzca y dignifique a la familia americana.

Antes de terminar, señores Delegados de América que habéis venido a la Mitad del Mundo esta vez, eufóricos de trabajo y con fe de triunfo, por cumplir con un deber de nuestros Gobiernos y también de todos nosotros, el Ecuador, sede del XIII Congreso Panamericano del Niño, por voluntad del anterior Congreso realizado en la República Argentina, en 1.963, es a gradece al igual que a la OEA, y al Instituto Interamericano del Niño que decididamente han colaborado en la realización de este Certamen, y Quito, capital de nuestra Patria, ciudad de ancestro, tradición y nobleza de espíritu, en manifestación de reprocidad a vuestra cordial participación, os acoge con peculiar simpatía de brazos abiertos y nosotros, la Delegación Ecuatoriana y el que os habla, presentamos a las Delegaciones de América un emocionado saludo y formulamos los más fervientes votos para que vuestra permanencia sea feliz y vuestra obra fecunda e imperecedera.

Doc. N° 20

15-VI-1968

AUTORIDADES DEL CONGRESO

PRESIDENTE	Dr. Gonzalo Sánchez Domínguez	ECUADOR
1° VICEPRESIDENTE	Dr. Roberto Castillo Quant	NICARAGUA
2° VICEPRESIDENTE	Sra. Elizabeth Enocks	EE.UU.
SECRETARIO GENERAL	Dr. Rafael Sajón	
SECRETARIO DE ACTAS	Dra. María Eloísa Galarregui	URUGUAY
PRESIDENTE DEL COMITE DE REDACCION DE CONCLU SIONES	Dr. Libardo Rojas Sánchez	COLOMBIA

MIEMBROS DE HONOR

PRESIDENTE DE HONOR	Excmo. Sr. Dr. Otto Arosemena Gómez	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR
VICEPRESIDENTES DE HONOR	Sr. Gustavo Larrea Córdoba	MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES
	Dr. Milton Solórzano C.	MINISTRO DE PREVISION SOCIAL
	Dr. Cicerón Robles V.	MINISTRO DE EDUCACION
	Dr. Guillermo Molina Defranc	MINISTRO DE SALUD
	Dr. Jaime del Castillo	ALCALDE DE QUITO

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. Nº 21
15 de Junio de 1968
Original: Español

SECCIONAL 2

ASPECTOS DE SALUD

Capítulo V

LOS SERVICIOS MATERNO-INFANTILES FRENTE AL PROBLEMA DEL PLANEAMIENTO FAMILIAR

Autor: Dr. LIBARDO ROJAS SANCHEZ, MEDICO JEFE DE LA SECCION DE PROTECCION MATERNO-INFANTIL. MINISTERIO DE SALUD PUBLICA. COLOMBIA.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

CAPITULO V

SUBTEMA: "LOS SERVICIOS MATERNO INFANTILES FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEMPEÑO FAMILIAR".

PREPARADO POR: Dr. Libardo Rojas Sánchez

Médico Jefe de la Sección de Protección Materno Infantil. División de Atención Médica - Ministerio de Salud Pública - Colombia.

La importancia especial que la sociedad concede actualmente a la salud de la madre y del niño, es el motivo principal de que los programas y servicios materno Infantiles cuenten siempre con el respaldo de la comunidad y el apoyo de sus dirigentes, desconociendo a veces la opinión técnica de los expertos.

Puede afirmarse también que en todos los países americanos existe ya un marcado interés por mejorar las condiciones de salud de la población, particularmente del grupo infantil y materno, pero los recursos resultan cada vez más insuficientes ante el crecimiento vertiginoso de las necesidades. Nos parece, por esto, que sigue teniendo plena actualidad lo que en 1.959 señalaba el Dr. Alberto Lleras al inaugurar, como Presidente de Colombia, el XI Congreso Panamericano del Niño, cuando dijo:

"En nuestra América y particularmente en las naciones Latinoamericanas, el abandono del niño crece a medida que la presión demográfica aumenta, y al menos en apariencia no se está haciendo mucho para salir al encuentro de este problema ascendente. De algunos años a esta parte hemos logrado, gracias a

las nuevas drogas y cuidados médicos, disminuir la mortalidad infantil. Pero allí muchas veces se acaba nuestra acción, precisamente en el momento que hemos aumentado las dificultades, multiplicando el número de americanos que entran a la existencia sin nutrición adecuada, sin familia, sin escuela, en un brutal esfuerzo de supervivencia que no se detendrá ante cosa alguna".

En efecto, los principales recursos de los servicios de salud materno-infantiles, están destinados predominantemente a disminuir la mortalidad en este grupo, de lo que resulta un beneficio bastante restringido para el bienestar de la familia y una contribución muy pobre o negativa al desarrollo -- económico y social de nuestros países.

Por lo antes expuesto, creo necesario hacer un breve -- análisis de las interrelaciones entre los problemas de la madre y del niño y las condiciones demográficas de los países americanos, antes de entrar a considerar el rol que los servicios materno-infantiles pueden desempeñar frente al planeamiento de la familia.

SALUD MATERNO INFANTIL Y CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

La población de América que a comienzos del presente siglo era 144 millones de habitantes, aumentó a 406 en 1.960-- (1). Pero más interesante que este hecho resulta la comparación de la velocidad del crecimiento demográfico registrado en América Latina y en América del Norte. (tablas 1 y 2).

T A B L A N o 1

POBLACION DE LAS AMERICAS 1.750 - 1.765

A Ñ O S	MILLONES DE HABITANTES	
	América Latina	América del Norte
1.750	11.1	1.3
1.800	18.1	5.7
1.850	30.0	26.0
1.900	63.0	81.0
1.920	87.0	117.0
1.940	126.0	146.0
1.960	207.0	199.0
1.965	238.0	213.0

FUENTE: Naciones Unidas, Boletines de Población y Estadística.

T A B L A N o 2

TASAS DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN AMERICA LATINA
Y AMERICA DEL NORTE.

PERIODO	T A S A S P O R 100	
	América Latina	América del Norte
1.850 - 1.900	1.3	2.3
1.900 - 1.920	1.9	1.9
1.920 - 1.930	1.8	--
1.930 - 1.940	1.9	--
1.940 - 1.950	2.3	--
1.950 - 60	2.7	1.6
1.960 - 1.965	2.8	1.5

Tal como lo señalan los cuadros precedentes, entre las dos Américas se ha librado desde las épocas coloniales una curiosa carrera de competencia poblacional, en la que América Latina mantuvo la primacía hasta la segunda mitad del siglo pasado, cuando fué superada por América del Norte, debido a las enormes corrientes migratorias que ésta recibió, para volver a colocarse a la cabeza del crecimiento demográfico - no solo del Continente Americano, sino del mundo a partir de la última década.

De mantenerse la tendencia actual, es decir, si la mortalidad continúa disminuyendo y la fecundidad permanece estacionaria, la población de América Latina podrá llegar a 387 millones en 1.980 y a 756 millones en el año 2.000, según estimaciones de NN.UU.

Este crecimiento vertiginoso incide como es natural, en un aumento considerable de la población infantil y materna y se produce precisamente en los países en donde las condiciones de vida y salud de este sector son notoriamente deficientes. Entre el 40 y el 50 % de los habitantes de cada país corresponde a menores de 15 años y alrededor del 5 % es el número de gestantes, lo que implica ya una elevada proporción de dependientes. En la mayoría de estos países, si bien las tasas de mortalidad infantil y materna ha disminuído, estas continúan siendo muy elevadas en comparación con los bajos índices alcanzados por los países desarrollados.

Los recursos médicos, para médicos e institucionales -- presentan también una situación deficitaria (2). En 12 países la proporción de médicos por habitantes es de 5 por 10 mil y en 17 el número de camas de hospital es inferior a 5 por mil. Otro indicador de esta situación precaria es la baja proporción de defunciones con certificación médica, que en los últimos años aún no llegaba a 50 %.

Pero esta situación es aún más grave para la gran masa de población que habita el medio rural, la que precisamente

tiene los índices más altos de morbilidad, mortalidad y fecundidad y no cuenta con adecuados servicios de atención médica o su acceso a ellos es todavía muy difícil.

Las someras reflexiones hechas hasta ahora, talvés sean suficientes para señalar el impacto del acelerado crecimiento demográfico sobre el sector salud, lo que se traduce principalmente en la demanda creciente de atención médica estimulada además por una mayor conciencia en la comunidad de sus necesidades y derechos.

Las consecuencias inmediatas de este fenómeno se reflejan no sólo en este sector, en donde las exigencias de atención prenatal, del parto y del aborto y de protección del desarrollo físico y mental del niño aumentan aceleradamente, - sino también en los demás campos como son educación, trabajo, bienestar social, etc.

SALUD MATERNO- INFANTIL Y VARIABLES DEMOGRAFICAS.

Son obvias también las relaciones existentes entre las condiciones de salud de la madre y del niño y los niveles y tendencias de la fecundidad, la mortalidad y la urbanización de los países americanos.

Fecundidad.-

A excepción de Norteamérica, Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, los países del continente tienen tasas de natalidad superiores al 40 por mil, las que demuestran tendencia a mantenerse y en ciertas regiones aumentar, en los últimos años (2).

El conocimiento que se tiene sobre las características de la fecundidad en América Latina es aún muy limitada. Sin embargo, algunos estudios organizados por el Centro Latinoamericano de demografía, como la encuesta realizada en 7 ciudades Capitales (Bogotá, Buenos Aires, Caracas, México, Panamá, Rio de Janeiro y San José), en 1.963 (3), han proporcionado argumentos sólidos para desvirtuar algunos conceptos erróneos

que habían dificultado la investigación en estas materias y han demostrado que los niveles de fecundidad son elevados en todas las ciudades investigadas exceptuando a Buenos Aires.

Los resultados preliminares indican además, que las condiciones socio-económicas de la mujer tienen una influencia definida en su comportamiento definitivo, expresado en número de hijos nacidos vivos; que la anticoncepción ha sido utilizada por las mujeres entrevistadas en un porcentaje variable en un 35,5 al 65 % aún en las sociedades más tradicionalistas y que existe una marcada relación entre el nivel de educación y el uso de anticonceptivos.

Al revisar algunos estudios sobre aborto provocado (4)-(5), es necesario reconocer que su práctica es todavía más frecuente como medio de evitar los nacimientos y que cada vez se perfila más como un serio problema de salud pública, el que debe ser afrontado por las Instituciones de atención médica. En este caso, las medidas preventivas adecuadas, por lo menos hasta el presente, no parecen ser otras que el uso de anticonceptivos eficaces. A lo anterior se agrega la necesidad sentida por la mayoría de las parejas de poder decidir libremente sobre el número de sus hijos y la época en que ellos deben nacer, derecho natural que vienen ejerciendo las gentes que tienen mejores ingresos económicos y mayores oportunidades de educación.

No se pretende de ninguna manera sugerir que la planificación de la familia constituya la solución o sea el principal medio para salir del subdesarrollo. Por el contrario, compartimos la opinión de que las bajas condiciones de vida de la población en América Latina son determinadas por múltiples factores, entre ellos, la anacrónica organización política, económica y social predominante que hace muy desigual la distribución del ingreso, restringe las oportunidades de educación del pueblo, mantiene una baja productividad y dificulta la necesaria integración de nuestros pueblos. Por tanto, la regulación de la natalidad solo podrá rendir óptimos bene-

ficios cuando se acompaña de cambios fundamentales en la estructura socio-económica de los países y entre a formar parte del contexto de una efectiva política de desarrollo.

M o r t a l i d a d .-

En general, todas las regiones de América han registrado en los últimos años reducciones importantes en la mortalidad, mucho más acentuadas (25 %) en los países latinoamericanos, debido a la estructura predominantemente joven de la población.

Sin embargo los niveles de mortalidad alcanzados por nuestros países, son muy diferentes entre sí, como lo muestra la tabla N° 4, a razón por la cual NN.UU. (6) ha hecho la siguiente afirmación "el gran campo de variación de las tasas de mortalidad, es una de las manifestaciones de la amplia diversidad en que vive el pueblo latinoamericano, esta nación no es tan subdesarrollada como desigualmente desarrollada".

Es así como algunos países ya presentan expectativas de vida sobre los 60 años, mientras que otros, con tasas de mortalidad más elevada, sólo llegan a 43,5 años de vida al nacer, mostrando apenas ligeras diferencias entre ambos sexos.

La mortalidad de la niñez, particularmente la de los menores de 5 años, es considerada actualmente como uno de los mejores indicadores de las condiciones de salud de una población (7). De acuerdo con la tabla N° 5, en 13 de los 23 países que figuran en ella, las defunciones de menores de 5 años, superan el 40 %, lo que representa un desperdicio biológico de enorme magnitud. El reconocimiento de esta grave situación dió origen a que en la carta de Punta del Este, se estableciera como objetivo el reducir esta mortalidad a la mitad en el período de 10 años.

La disminución de las tasas de mortalidad del niño significará como es obvio, un aumento de la población joven de nuestros países, la que además por razones de mayor susceptibilidad, demandará más servicios de atención médica, ya limitada

La disminución de las tasas de mortalidad del niño significará como es obvio un aumento de la población joven de nuestros países.

Algo similar ha ocurrido con la mortalidad materna, que también ha demostrado tendencia a disminuir en casi todos los países de América, pero cuyas tasas, según datos de 1.964, iban desde 0,3 por 1.000 nacidos en E.E.UU. a casi 3 en algunos países de América del Sur.

Urbanización.-

La distribución de la población en área urbana y rural es diferente según los países, pero en todos se observa un activo proceso de cambio. En América Latina más del 50 % de la población vive en localidades menores de 2.000 habitantes, lo que significa que 100 millones de latinoamericanos no disponen de suficientes servicios de salud o no tienen fácil acceso a ellos. Por otra parte, la migración de las zonas rurales hacia las grandes ciudades es un hecho registrado en todos los países, lo que ha determinado que la población urbana haya aumentado a un ritmo del 4,2 % anual en la última década, mientras que la rural ha crecido al 1%.

Las causas de este intenso movimiento migratorio no pueden ser otras que las precarias condiciones de vida que prevalecen en el medio rural, originadas en la baja productividad de la Agricultura y en los altos niveles de fecundidad.

Este acelerado proceso de urbanización también implica un notable incremento de la demanda de servicios de salud en las ciudades y el mantenimiento de un mínimo adecuado de servicios básicos para las comunidades rurales.

LOS SERVICIOS MATERNOS, INFANTILES Y LA PLANIFICACION FAMILIAR.

Es indudable que existen estrechas relaciones entre los hechos demográficos y los niveles de vida y salud de la población, particularmente del sector materno-infantil, el que por

razones de magnitud, trascendencia y vulnerabilidad merece un lugar prioritario en la planificación para la salud y desarrollo.

La circunstancia de encontrarnos dentro de un círculo vicioso, en el que los problemas de salud y bienestar del niño, cada día de mayor magnitud, contribuyen a mantener las condiciones del subdesarrollo y este a su vez, por escasez de recursos imposibilita la solución de los primeros, sugiere la necesidad de programar servicios más amplios e integrales, - ajustados a nuestra propia realidad, para impedir que los niveles de salud alcanzados se deterioren.

En este sentido deben considerarse las ventajas que ofrece la incorporación de las actividades de planificación familiar a la rutina de los servicios de atención materno-infantil, con propósitos y notas de salud y bienestar familiar, antes que demográficos, por cuanto estos últimos son de la esfera de competencia de una política general en la que deben participar todos los demás sectores del Estado.

Por otra parte, los medios anticonceptivos más eficaces hasta ahora conocidos, como son las progestinas y los dispositivos intrauterinos, están íntimamente ligados a la práctica médica. Esto hace que la planificación de la familia, desde el punto de vista operacional, sea una actividad más de los servicios de atención médica gineco-obstétrica y por tanto, debe ser parte integrante de la organización sanitaria de un país (8).

A esto se agrega la conveniencia de concentrar los esfuerzos dentro de un sistema de servicios ya establecidos, - no sólo por razones económicas sino porque dentro del ciclo de la maternidad, es decir, en la consulta pre-natal y durante la atención del parto y del puerterio, lo mismo que en la consulta pediátrica, es cuando se ofrecen las mejores oportunidades para crear conciencia de paternidad responsable, in-

formar y decidir sobre el método más eficiente y la época más adecuada de planificación familiar. Esto contribuirá a dar a los servicios materno-infantiles una fisonomía más integral y una orientación más positiva en función del desarrollo socio-económico.

En consecuencia desde el punto de vista del sector salud, la planificación de la familia deberá entenderse como un medio de contrarrestar el aborto provocado ilegalmente, como una respuesta a la demanda creciente de métodos efectivos para regular el tamaño de la familia en función de paternidad responsable y como un recurso adicional de la atención materna tendiente a otorgar una protección más completa a la salud de la madre y del niño.

Bajo estas premisas es que el Ministerio de Salud de Colombia ha formulado el "programa de Extensión Rural de Servicios de Protección Materno-Infantil y de Bienestar Familiar", destinado a ofrecer progresivamente una atención más efectiva para mejorar el nivel de salud de este sector de la población, proyectándola al medio rural, tradicionalmente marginado y utilizando la organización regular de los servicios a fin de obtener el máximo rendimiento de todos los recursos.

C O N C L U S I O N E S :

- 1.- Los niveles de Salud del sector materno-infantil guardan estrecha relación con las características demográficas de los países americanos.
- 2.- El aumento acelerado de la población, debido principalmente a elevada fecundidad y disminución de la mortalidad infantil y la incapacidad de los recursos y servicios para atender la demanda, condicionan la tendencia al deterioro de la salud de la madre y del niño.
- 3.- El sector salud tiene razones propias, no estrictamente demográficas para considerar la planificación familiar -

como un medio de evitar que empeoren las condiciones de salud de la población, especialmente del sector materno-infantil.

- 4.- Los programas y servicios de salud para la madre y el niño deben incorporar la planificación de la familia como una actividad adicional de apoyo al cumplimiento de sus propios objetivos.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- NACIONES UNIDAS. Boletín Estadístico de América Latina, Volúmen II, Nº 1, Febrero/66
- 2.- BEHM H. GUTIERREZ H, y REQUEÑA M. "SALUD PUBLICA" y Tendencias Demográficas en América Latina", Escuela de Salubridad, Universidad de Chile 1.967
- 3.- CAZELLE MIRC, "Un programa de encuestas comparativas de fecundidad en América Latina", Conferencia sobre planeamiento familiar. Ginebra 1.965. Colade, Serie A. Nº 49/65.
- 4.- Armijo, Rolando y Monreal Teguilda. "Epidemiología del aborto, provocado en Santiago", Escuela de Salubridad, Universidad de Chile, 1.963.
- 5.- Requena, Mariano. "Social and Economic Correlates Of Induced Abortion, Santiago, Chile". Demography, Vol.2:33/65.
- 6.- Naciones Unidas, Boletín de Población Nº 6/ 62.
- 7.- Organización Americana de la Salud. "Las condiciones de la Salud en las Américas", 1.960 - 64. Publicación Científica Nº 138. Washington, D.C. 1.966.
- 8.- Taylor, Howard C, Jr. "Un Programa de Planificación Familiar adjunto a los servicios de maternidad", Planificación Familiar y programas de población, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, 1.967.

TASAS DE MORTALIDAD, BRUTAS, AJUSTADAS POR EDAD, Y ESPECIFICAS SEGUN EDAD, POR 1.000 HABITANTES,
POR PAISES EN ANOS CENSALES RECIENTES.

PAIS	AÑO	GRUPOS DE EDAD										
		Tasa bruta	Tasa ajus- tada	Menores de 5 a.	5-14	15 a	25	35	45	55	65	74 and over
						24	34	44	54	64	74	
Argentina	1.960	8.7	7.6	15.8	0.8	1.6	2.2	3.5	8.3	18.4	42.1	106.8
Canada	1.962	7.7	5.1	6.6	0.5	1.0	1.2	2.3	5.8	14.8	35.1	102.7
Colombia	1.964	10.1	10.7	29.4	3.5	2.0	3.1	5.1	8.5	19.6	40.1	100.0
Costa Rica	1.963	8.5	8.2	23.1	1.1	1.3	2.1	3.5	6.5	14.9	37.4	97.0
Chile	1.961	11.7	12.2	34.7	1.3	2.3	4.1	6.5	11.4	23.1	71.0	
Ecuador	1.962	13.1	12.5	40.8	2.6	2.8	4.2	5.7	8.0	15.9	61.7	
El Salvador	1.960	11.7	11.2	32.1	2.5	2.9	4.5	5.9	9.7	19.4	38.1	86.9
Estados Unidos	1.960	9.5	5.6	6.3	0.5	1.1	1.5	3.0	7.6	17.4	39.2	106.0
Guatemala	1.964	15.9	16.3	42.7	5.2	4.9	7.1	9.2	14.1	28.0	54.2	129.9
Honduras	1.961	9.5	9.9	22.1	3.0	3.2	5.3	6.7	9.2	17.9	26.3	88.9
Jamaica	1.964	7.8	6.1	10.9	0.7	1.1	1.6	3.1	7.1	18.7	37.3	82.2
México	1.960	11.5	11.1	29.5	2.1	2.7	4.5	6.7	10.3	19.3	41.1	104.8
Nicaragua	1.963	7.2	6.9	14.5	1.3	2.2	3.4	4.7	7.4	16.0	34.7	54.5
Panamá	1.960	8.0	7.9	19.8	1.6	1.9	2.8	3.8	6.6	14.6	35.6	86.6
Pará	1.961	9.0	8.7	24.1	1.3	2.4	3.6	5.3	8.2	15.8	31.5	70.3
República Dominic.	1.960	8.9	9.2	31.9	1.7	1.5	2.9	3.5	6.2	13.1	27.4	72.0
Trinidad y Tobago	1.961	8.1	8.2	14.3	0.6	1.3	2.2	4.1	10.4	23.0	51.5	123.5
Uruguay	1.963	8.9	6.4	11.5	0.4	1.1	1.6	3.1	7.1	17.1	37.3	107.5
Venezuela	1.961	7.3	7.7	17.1	1.2	1.7	2.5	4.3	8.3	18.4	24.5	93.1

(*) Tomado de "Las condiciones de Salud de las Américas", 1.960 - 64

Organización Panamericana de la Salud.

NUMERO Y PORCENTAJES DE DEFUNCIONES DE MENORES DE 5 AÑOS POR PAISES 1.964

P A I S	T O D A S L A S E D A D E S .						M E N O R E S D E 5 A Ñ O S					
	T O T A L		M E N O R E S D E 4 A Ñ O S		1-4 AÑOS		T O T A L		M E N O R E S D E 4 A Ñ O S		1-4 AÑOS	
	Número	por %	Número	por %	Número	por %	Número	por %	Número	por %	Número	por %
Argentina	166786	19.4	26656	15.8	6089	3.6	32745	19.4	26656	15.8	6089	3.6
Bolivia	52663	46.6	8205	24.6	7339	22.0	15544	46.6	8205	24.6	7339	22.0
Brasil(Sao Paulo)	129593	37.8	37767	29.1	11187	8.6	48954	37.8	37767	29.1	11187	8.6
Canada	148850	9.0	11169	7.7	1886	1.3	13055	9.0	11169	7.7	1886	1.3
Colombia	175948	49.2	56189	31.9	30437	17.3	86626	49.2	56189	31.9	30437	17.3
Costa Rica	12269	52.4	4889	39.8	1540	12.6	6429	52.4	4889	39.8	1540	12.6
Cuba	48048	23.9	10136	21.1	1347	2.8	11483	23.9	10136	21.1	1347	2.8
Chile	94111	41.1	31495	33.5	7185	7.6	38680	41.1	31495	33.5	7185	7.6
Ecuador	58989	57.7	20608	34.9	13403	22.7	34011	57.7	20608	34.9	13403	22.7
El Salvador	29636	49.9	9035	30.5	5765	19.5	14800	49.9	9035	30.5	5765	19.5
Estados Unidos	1798051	6.4	99783	5.5	15976	0.9	115759	6.4	99783	5.5	15976	0.9
Guatemala	68278	48.9	17253	25.2	16102	23.6	33355	48.9	17253	25.2	16102	23.6
Honduras	20546	44.9	45641	22.2	4469	21.8	9033	44.9	45641	22.2	4469	21.8
Jamaica	13476	27.9	2723	20.2	1040	7.7	3763	27.9	2723	20.2	1040	7.7
México	408275	45.5	119235	29.2	66599	16.3	185834	45.5	119235	29.2	66599	16.3
Nicaragua	11628	41.9	3320	28.6	1557	13.4	4877	41.9	3320	28.6	1557	13.4
Panamá	8727	35.8	2019	23.1	1195	13.7	3214	35.8	2019	23.1	1195	13.7
Paraguay	9478	34.1	2321	24.5	915	9.7	3236	34.1	2321	24.5	915	9.7
Perú	44778	47.4	13560	30.3	7664	17.1	21224	47.4	13560	30.3	7664	17.1
República Dominicana	22649	56.8	9054	40.0	3818	16.9	12872	56.8	9054	40.0	3818	16.9
Trinidad y Tobago	5840	28.7	1344	23.0	331	5.7	1675	28.7	1344	23.0	331	5.7
Uruguay	24118	12.9	2800	11.6	317	1.3	3117	12.9	2800	11.6	317	1.3
Venezuela	61281	41.5	18313	29.9	7108	11.6	25421	41.5	18313	29.9	7108	11.6
América del Norte	1943901	6.6	110952	5.7	17862	0.9	128814	6.6	110952	5.7	17862	0.9
América del Sur	649372	44.2	183572	28.3	103763	16.0	287335	44.2	183572	28.3	103763	16.0
América del Sur	800444	38.7	217914	27.2	91644	11.5	309558	38.7	217914	27.2	91644	11.5

(+) Tomado de "Las condiciones de salud de las Américas" 1.960 - 64 Org. Panamericana de la Salud.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos.

Doc. Nº 22
15 de junio de 1968
Original: Español

SECCIONAL 4 ASPECTOS DE SERVICIO SOCIAL

Capítulo IV EL FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA A TRAVÉS DEL
PROGRAMA DE ASISTENCIA FAMILIAR, RURAL, URBA-
NA Y DESARROLLO DEL SENTIDO DE LA PATERNIDAD-
RESPONSABLE. RELACION E INTEGRACION DE LOS -
PLANES NACIONALES PARA EL DESARROLLO.

Autor: DELEGACION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

4.- SERVICIOS SOCIALES - FUNCION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN RELACION CON
LOS PROBLEMAS DE LA POBLACION.

IV.- SUBTEMA: El fortalecimiento de la familia mediante programas de asistencia en el desarrollo rural y urbano; la evolución de la responsabilidad paterna; articulación e interacción de los planes de desarrollo en todos los niveles nacionales de desarrollo.

PREPARADO POR : DELEGACION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Muchos expertos en recursos de la comunidad y de la población ven el permanente avance del crecimiento de la población, como una amenaza al bienestar de la nación.

Ellos ven y pronostican un posible estrangulamiento en los recursos propios de la sanidad, educación, bienestar y fondos para empleos específicos de la nación, una filtración de las riquezas y recursos naturales y una fuerte presión sobre otras disponibilidades y facilidades tales como los sistemas de transportación.

Algunos observadores señalan el peligro de un indebido desarrollo de la potencialidad individual en una masa informe como la sociedad; y el Presidente Johnson ha preconizado una política fundamental para nuestros días poniendo especial énfasis en preferir una sociedad de alta calidad en otra de exagerada cantidad.

A causa del rápido crecimiento de la población y de sus resultados - previsibles enteramente adversos, algunos demógrafos recomiendan el control y reducción en el índice de natalidad para todos los niveles socio-económicos, por ejemplo si se reduce solamente un nacimiento en cada una de las mujeres actualmente en capacidad de concebir, se lograría probablemente mantener cerca de 70 millones en la población existente a fines de este siglo.

Pero así como el alto índice de natalidad es una causa común para una serie inquietante en todos los niveles socio-económicos, así también es una preocupación para los Estados Unidos en su "guerra contra la pobreza", pobreza por supuesto que tiene un cúmulo de causas y defectos que se subordinan, completan y contraponen entre sí. Las causas y los efectos son tan recíprocamente dependientes que se hace imposible determinar cual es la causa y cual el efecto en muchos casos. A veces es muy significativo y notable la íntima relación entre la pobreza y tipo de familia numerosa, especialmente con familias de cinco o más hijos.

De los 15 millones de niños que han sido criados en pobreza, el 43% viven en hogares que comparten con otros más jóvenes bajo los 18 años de edad, consiguientemente el índice de pobreza entre estas familias asciende agudamente desde el 12% cuando hay un solo niño en ese hogar hasta el 49% cuando hay seis o más. Y el índice de pobreza para todas las familias con 5 o 6 es tres veces y media más alta que para aquellas que tienen uno o dos hijos.

Pero las formas más típicas (no tipificadas de la viuda de los más pobres incluye elementos que crean una variedad de problemas para todos ellos y que tienden a detenerlos en el camino de salida de su pobreza. Las condiciones de pobreza se acumulan en una larga extensión siguiendo estos patrones o condiciones propias, pero estos tipos de pobreza tienden a unirse con otras condiciones adversas para hacer más estrecha la estrangulación de la pobreza.

Esta clase de vida afectan a familias que planifican sus actitudes y actividades en gran variedad de formas. Las actitudes de fatalismo, de ideas mágicas, de personalismo, de apatía, falta de tiempo para orientación y el hostil alejamiento de la sociedad en sus sectores más ventajosos y convenientes, especialmente de sus instituciones sociales y de sus autoridades y tienden a detener las formas de matrimonios planificados, limitación de hijos, extensión familiar y objetivos futuros.

El Departamento u oficina del Niño, por ejemplo, en series de entrevistas inusitadas ha descubierto como jóvenes parejas de matrimonios bajo los

20 años han depositado erróneamente su confianza en algo parecido a una colección folklórica. La biografía exacta de una vida de parejas jóvenes puede ser reescrita a partir del advenimiento del primer niño, aún más con todas las otras cosas negadas en la juventud en familias con escasa educación, hay suficiente información y educación sobre el desarrollo de su cuerpo, las causas de su gravidez y las responsabilidades positivas de su vida de familia.

La gente joven, casada o no, no puede ser obligada a demostrar su responsabilidad sobre contrarrestar las fuerzas de la procreación, si antes no ha tenido una debida información y educación.

La tendencia en los Estados Unidos no limitar estos esfuerzos educacionales a pequeños cursos de reproducción en los Colegios, por el contrario un número creciente de Colegios van desarrollando cursos bien organizados y sucesivamente expuestos a través de los cuales los jóvenes en cada edad de crecimiento, van adquiriendo cada cual a su propio nivel, conocimientos escalonados acerca de la procreación.

Aún más el Servicio Social y de Rehabilitación de DHEW, aprobó un proyecto del Departamento de los Niños, para Organizar una Oficina central de categoría para la educación de las familias. Este Instituto Nacional del SRS buscará los medios de completar la educación de la vida familiar, mediante la utilización de todos los sistemas voluntarios y públicos y en todos los niveles. Y este fantasma de inquietud pasa o se proyecta en la educación sobre la responsabilidad de la vida familiar, incluyendo las funciones de las escuelas, grupos religiosos, organizaciones de ciudadanos y organizaciones de servicio a la juventud.

De esta manera muchas comunidades están ayudando a estructurar un poderoso sistema en el cual la juventud pueda sentir que controla por si mismos sus propios destinos.

Y la juventud está aprendiendo cuantas alternativas se presentan o elección para determinar cuando se ha de tener el primer hijo y cuando es conveniente contraer matrimonio, pudiendo decidir cuales son las facultades y recursos que se debe tener antes de embarcarse en una pasada paternidad.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
del 15 al 22 de junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. Nº 23
15 de Junio de 1968
Original: Español

SECCIONAL 6

ASPECTOS JURIDICO-SOCIALES

Capítulo V

EL TRABAJO DE LA MUJER FUERA DEL HOGAR

Autor: COMISION INTERAMERICANA DE MUJERES

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

SUBPONENCIA:

EL AUMENTO DE LA POBLACION Y LA FAMILIA

CAPITULO V

PREPARADO POR:

COMISION INTERAMERICANA DE MUJERES

"EL TRABAJO DE LA MUJER FUERA DEL HOGAR"

Las mujeres constituyen más o menos una tercera parte de la fuerza laboral mundial. La proporción de mujeres económicamente activas varía aproximadamente del 40% en Europa Oriental al 15% en América Latina. En Europa Occidental y en Norteamérica las mujeres económicamente activas constituyen un 30% de la población total femenina, y de esta población un 30% está integrado por mujeres casadas. En la América Latina las mujeres casadas constituyen más o menos el 20% de las trabajadoras. El número de viudas, de mujeres que viven en matrimonio consensual, de divorciadas o de abandonadas con hijos dependientes y que tienen que trabajar fuera del hogar se eleva sin duda alguna por lo menos al doble de la cifra correspondiente a las mujeres casadas.

Aunque el número de mujeres empleadas fuera del hogar en la América Latina ha crecido en un 24% desde 1951 a 1960,^{1/} este aumento debe atribuirse al crecimiento demográfico más que a un cambio nctable en la proporción de toda fuerza laboral femenina.^{2/}

1. Las estadísticas correspondientes a la América Latina utilizadas en este trabajo se fundan en los censos nacionales y en un muestreo de países latinoamericanos. Fueron compiladas e interpretadas por los señores Murray Gendell y Guillermo Rossel U., del Centro de Investigaciones sobre Población, de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C.

2. La proporción de mujeres con relación al total de la población trabajadora de cada región constituye, como término medio, un 6, más que la de la población femenina únicamente.

Las entidades que se preocupan por el progreso y condición de la mujer enfatizan invariablemente que la tradición ha constituido un formidable obstáculo para la mujer que trabaja fuera del hogar, particularmente en los llamados países subdesarrollados. aun en los países más desarrollados de Occidente, la tácita desaprobación de la sociedad para que las madres trabajadoras con hijos dependientes se empleen fuera de su hogar crea graves conflictos en el elemento femenino al que por necesidad económica necesita buscar ocupación.

No obstante, las cifras reflejan, en los países de todos los grados de desarrollo, una creciente tendencia a emplear mujeres que tienen deberes de familia. Existe una situación que no puede contrarrestarse ni ignorarse por más tiempo. Hay soluciones posibles para beneficio de todos, si las queremos poner en marcha. En este trabajo consideramos una de las soluciones fundamentales del problema.

En cuanto al tema general del trabajo de la mujer fuera del hogar, es interesante resumir los puntos principales del documento "Actividad Económica de la Mujer en América Latina", presentado a la Decimacuarta Asamblea Anual de la Comisión Interamericana de Mujeres, celebrada en Montevideo en noviembre de 1967. El estudio fue preparado a petición de la CIM por el doctor Murray Gendell y el señor Guillermo Rossel U., Profesor Adjunto de Sociología y Auxiliar de Investigaciones, respectivamente, del Centro de Investigaciones sobre Población de la Universidad de Georgetown, Washington D.C. Al presentar este trabajo, los autores, con respecto a ciertas premisas, llaman la atención sobre la escasa confiabilidad de los datos estadísticos de la América Latina. La incompatibilidad de criterios, procedimientos y definiciones de un país a otro, de acuerdo con Gendell y Rossel, exige que los investigadores realicen "acuciosos y profundos análisis" y que se tenga cautela al evaluar las disparidades aparentes que acaso no se funden en la realidad.

En el estudio se revela que el lugar de residencia de las mujeres influye en su tasa de actividad, que es notablemente más bajo en la zona rural que en la urbana.

Las mujeres divorciadas o separadas de sus maridos figuraban con las tasas más altas de actividad en todos los países estudiados, con excepción de dos. 1/

Las edades para cada estado civil formaban la misma curva general que la de las trabajadoras. Aumentaba desde índices relativamente bajos, en las edades menores, alcanzaba cúspides y declinaba después a medida que la edad aumentaba. 2/

En cuanto a la influencia de la educación, Gendell y Rossel determinaron que las tasas de actividad eran positivamente correlativas del grado de educación: la tasa de actividad aumentaba en la misma proporción que la de educación. En la mayoría de los países estudiados, las analfabetas tenían tasas inferiores al 15%, mientras que para las mujeres que habían cursado estudios universitarios las tasas aumentaban del 58% al 74%.

-
1. Colombia (separadas solamente) y Costa Rica.
 2. Solteras: 20-24 (edad cúspide)
Casadas: 25-34 (edad cúspide)
Convivientes: 40-50 (edad cúspide)

Al estudiar la clase de trabajo a que se dedicaban las mujeres, se reveló que en la América Latina cerca de dos de cada cinco mujeres empleadas eran de servicio, en su mayoría doméstico. En las restantes y numerosas clases de ocupaciones se apreciaban cambios que indicaban un adelanto modesto pero definido. La participación de la mujer en la agricultura y ocupaciones conexas ha disminuído, como también el número de obreros en ocupaciones de cuello azul. El número de mujeres que realizan trabajos profesionales y técnicos ha aumentado mucho más que el de las empleadas en trabajos de cuello blanco, de oficina, de ventas al por menor, administrativos y otros trabajos afines.

Los antedicho prueba la tesis del Informe sobre "Las Trabajadoras en un Mundo en Evolución", preparado para la 48a. sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1963, a saber:

El cambio general más importante ocurrido durante los cincuenta últimos años no ha sido el aumento de la participación de las mujeres en la actividad económica, sino más bien el distinto carácter de su participación en la vida económica, particularmente el aumento en número y proporción de las mujeres empleadas en actividades no agrícolas y la disminución relativa del número y proporción de aquéllas en actividades agrícolas y afines.

Vemos, pues, que en la América Latina se manifiesta, aunque a un ritmo más lento, una tendencia que prevalece en todo el mundo.

Al comentar algunas de sus conclusiones, Grendell y Rossel señalan la aparente paradoja, de que, aunque las tasas de actividad de las mujeres indican una correlación positiva con la urbanización, y la tendencia en la América Latina ha sido en este sentido, han aumentado muy poco las tasas de actividad femenina en los últimos diez años. Esto se explica --afirman-- porque el mero cambio en la distribución residencial de las trabajadoras no puede tener una influencia muy marcada sobre la tasa de toda la región. Se sugiere, sencillamente, que las mujeres mejor educadas y cuyas tasas de actividad son más elevadas, están concentradas en la zona urbana, que les brinda mayores y mejores oportunidades. Como es un hecho que en la América Latina se están educando un número mayor de mujeres, sería también razonable encontrar un aumento correspondiente de la actividad de las mujeres en la zona urbana y hasta en la rural. Sin embargo, la educación, de por sí, puede que no surta más efecto que la residencia sobre la tasa de participación. Será de mayor significación para el futuro --afirman Grendell y Rossel-- que "las oportunidades de empleo para las mujeres con mejor educación se expandan y desarrollen con rapidez suficiente como para absorber el incremento y producir el necesario suministro de capacidad que la expansión educacional actual está produciendo..../ y que /.... los grados de incremento educacional empiecen a tener efecto en la fecundidad, tal como la evidencia de una fuerte correlación negativa entre fecundidad y grados educacionales lo sugiere".

Con respecto al importante tema del elevado índice de crecimiento demográfico, los autores sientan la teoría de que la presencia de numerosos niños en el hogar, o de niños muy pequeños, no influye tanto en la capacidad de la mujer para trabajar fuera del hogar como los tres factores siguientes: 1) el criterio de la sociedad de que la mujer debe permanecer en el hogar; 2) el mayor costo de la mano de obra producido por los reglamentos laborales sobre el trabajo de las madres, y 3) la posibilidad de tener quien cuide de los niños durante las horas de trabajo. En cuanto al punto 2), la Oficina Internacional del Trabajo informa que la legislación laboral de los países latinoamericanos con mucha frecuencia exige a los empresarios que, cuando emplean más de cierto número de mujeres, establezcan casas cuna, jardines de la infancia y otras instalaciones para el cuidado de los niños. Estos gastos extraordinarios constituyen, desde luego, un obstáculo para el empleo de la mujer en la América Latina como en otras regiones. Pero éstos son costos que sencillamente tienen que afrontar tanto la industria como los gobiernos si se tiene interés en incorporar más mujeres a la fuerza laboral, que necesita sus destrezas, como también con objeto de contrarrestar el tonante coro de críticas contra la "discriminación", críticas que aumentan constantemente en un mundo en que las mujeres tienen que trabajar para sostenerse y mantener a sus familias, o que desean simplemente ejercer su inalienable derecho al trabajo.

Para fortalecer la condición de la mujer casada en el empleo, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1965 la Recomendación sobre Empleo (Mujeres con Responsabilidades Familiares) Núm. 123. Esta recomendación se refería, entre otras cosas, a la información pública y a la educación respecto al empleo de mujeres con responsabilidades familiares; servicios e instalaciones para el cuidado de los niños; ingreso y reintegración al empleo, y disposiciones sobre educación general, orientación vocacional y adiestramiento "libre de toda forma de discriminación por razones de sexo". Se recomendó que se siguiese una política adecuada de acuerdo con los principios establecidos en el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), Num. 111 de 1958, como también con otras normas relacionadas con la mujer y aprobadas por las Conferencias Internacionales del Trabajo.

II. GRAN PRIORIDAD: MAYOR Y MEJOR ASISTENCIA PARA EL NIÑO

Es obvio que ha aumentado el empleo de mujeres que tienen hijos dependientes. Esta clase de empleos existe en gran escala en muchos países en diversos estados de desarrollo. En muchos casos el empleo de trabajadoras de este sector es indispensable para la economía. Puesto que las mujeres que tienen responsabilidades de familia están trabajando fuera del hogar, sea cual fuere la razón, se necesitan medidas que les permitan el trabajo libre de discriminación y que les permitan cumplir sus deberes en el hogar y en el trabajo sin que peligre su salud y paz del espíritu, el bienestar de sus hijos y su familia en general.

Los arreglos interfamiliares de cualquier tipo para cuidar de los niños en el hogar se están volviendo absoluto a medida que cambian las costumbres y las personas tienen mayor libertad de movimiento. Las familias extensas se están disociando, y se ha generalizado y aislado la familia nuclear compuesta sólo de los cónyuges y sus hijos. En tales circunstancias los servicios de asistencia al niño, mantenidos en escasa la adecuada, son imperativos para que no sufran los niños ni se deteriore la estabilidad de la familia. Y sin embargo, los servicios de asistencia al niño son escasos o de inferior calidad en todas partes.

Tres razones explican la insuficiencia del cuidado diurno:

1. Los que más necesitan y utilizan los servicios diurnos, los niños pequeños y las madres jefes de familia, no están en condiciones de organizarse para dar a conocer sus necesidades.

2. Las actitudes contradictorias respecto de las mujeres trabajadoras. Muchos creen sinceramente que el proporcionar la asistencia ha de "crear" más mujeres trabajadoras.

3. Son tan escasos los servicios de asistencia de verdadera calidad que se prestan al niño, que el público en general no está familiarizado con ellos y, por tanto, no los apoya.

La falta de instalaciones para el cuidado de los niños, además de surtir un efecto nocivo sobre un gran número de mujeres, influye también negativamente en numerosos niños. En muchos países es común encontrar "niños vagos", y hay razón para sugerir una relación entre esta forma de descuidar al niño y la inadaptación y delincuencia juvenil.

RECOMENDACIONES

No basta concebir en términos generales la provisión de servicios para los hijos de las trabajadoras. Es esencial calcular con precisión las necesidades del país y de la comunidad y revisar estos cálculos periódicamente.

Lo que necesitan las madres que trabajan

1. Tener confianza en los servicios de asistencia al niño y estar seguras de que los niños reciban la clase y calidad de asistencia que necesitan.

La asistencia diurna debe proporcionar el programa y el personal que ayude y oriente al niño durante los primeros años decisivos en que ha de dominar las tareas educativas de su desarrollo. Asimismo, tiene suma importancia no sólo evitar que se mine consciente o inconscientemente

mente, el papel de la familia sino también buscar los medios de fortalecer los nexos familiares, que con frecuencia debilitan cuando las madres tienen que trabajar durante largas jornadas.

El niño de edad escolar necesita asistencia diurna de grupo, destinada a complementar sus experiencias escolares y disponible después de los períodos de clases y durante las vacaciones escolares.

El niño de edad pre-escolar requiere los servicios del centro de asistencia diurna que cuente con programas educativos, de salud y sociales, según se necesiten.

Los menores de menos de tres años y los niños que necesitan cuidado especial, o cuyas circunstancias son especiales, podrían sentirse mejor en un plan familiar de cuidados diurnos según el cual un pequeño número de niños recibe asistencia en un hogar privado.

El niño convaleciente recibe mejor atención de la trabajadora social adiestrada en economía doméstica. Esta trabajadora, bajo la supervisión de la entidad pertinente, va a la casa a cuidar del niño. Esta clase de asistencia en el hogar puede ser también deseable cuando es irregular la jornada de trabajo de las madres.

Al establecer servicios de asistencia al niño deben ser objeto de atención inmediata el fortalecimiento, consolidación y expansión de las entidades ya disponibles. Sin embargo, con frecuencia tales entidades sólo funcionan en las comunidades más grandes. Donde no las hay es necesario comenzar con lo que se tiene a mano y se presta para la ejecución del proyecto. Sin sacrificar el bienestar del niño ni la calidad de la asistencia, es posible improvisar sin menoscabar las normas de salud y seguridad. El equipo necesario puede pedirse prestado, donarse o construirse por voluntarios. Los primeros pasos más importantes son la creación de una estructura administrativa capaz de crecer y extenderse, y la provisión de asistencia inmediata y de buena calidad aun para un pequeño grupo de niños. Con frecuencia el espacio para estos servicios puede conseguirse, al menos temporalmente, en instituciones que se usan sólo parte del tiempo, por ejemplo, iglesias, centros comunales y escuelas. Estas instituciones tienen también la ventaja de poder proporcionar asistencia voluntaria.

Uno de los grandes obstáculos para la expansión de los servicios de todas clases que prestan asistencia al niño es la escasez de personal adiestrado para desempeñar las diversas tareas comprendidas en el cuidado de niños de distintas edades. Es en particular aguda la escasez de personal capacitado para trabajar con niños de edad pre-escolar. Por consiguiente, hay grandes oportunidades para las trabajadoras sociales adiestradas en economía doméstica y para las mujeres maduras que deseen reintegrarse al trabajo. Debe aumentarse la categoría económica de la importantísima función de proporcionar al niño asistencia diurna adecuada y dársele mayor prestigio, y, aunque las normas de adiestramiento, carácter y temperamento deben mantenerse en el más alto nivel, los requisitos, y en particular los del adiestramiento, deben permanecer flexibles y de carácter realista.

2. Los servicios que se adaptan al programa de trabajo de la madre tienen importancia especial. Deben organizarse de acuerdo con un plan de funcionamiento que llene las distintas necesidades de las madres que se retrasan por trabajar horas extraordinarias o que tengan turnos diferentes.

3. Los servicios deben ubicarse en lugar conveniente. En cuanto a este punto hay diversidad de criterios: las madres que tienen niños muy pequeños prefieren las instalaciones cerca del lugar del empleo; las que tienen niños de más edad, cerca de sus casas.

A pesar de las ventajas de tener a los niños muy pequeños cerca del lugar donde trabaja la madre, a fin de que éstas puedan verlos en los recesos y lactarios, si fuere necesario, es muy serio el problema de viajar con un niño muy pequeño durante las horas de congestión de tránsito y muy grave el riesgo de infección cuando el jardín de la infancia está situado en algún edificio ocupado por un gran número de personas. Además, estas instalaciones son posibles sólo para las empresas grandes, de manera que prestan servicio únicamente a cierto sector de mujeres trabajadoras. Las disposiciones especiales, en cuanto a tiempo e instalaciones provistos por el patrono, son generalmente de rigor para las madres lactantes, pero cuando termina la lactancia del niño hay que considerar las numerosas ventajas de los jardines de la infancia ubicados en la vecindad de los hogares o de las instalaciones que prestan servicio al proyecto de vivienda. A continuación citamos dos ejemplos de enfoques diferentes: México ha iniciado un sistema de jardines de la infancia y centros de recreo para los niños de las mujeres que trabajan en los mercados al aire libre (el medio es quizá más propicio para esta clase de plan). Argentina y Colombia están considerando eliminar las instalaciones de asistencia al niño ubicadas cerca del lugar del empleo y consolidar estos servicios centralizándolos en localidades más cercanas a los distritos residenciales.

4. El financiamiento de la asistencia que las madres pueden pagar requiere una gran organización y el interés y buena voluntad de muchos sectores. Por regla general, en la mayoría de los países las trabajadoras pertenecen a las clases de bajos ingresos, y muchos gobiernos exigen que los servicios públicos de asistencia a niños den preferencia a los hijos de estas trabajadoras, que están dispuestas a pagar una cantidad razonable por el cuidado de sus hijos, pero no pueden pagar una cantidad excesiva. Por consiguiente, las trabajadoras tienen un gran interés en el subsidio y control oficial de los pagos por los servicios de asistencia a niños. Hay que advertir, sin embargo, que en muchos países, particularmente en los más desarrollados, no es buen criterio el segregar grupos de "pobres" y calificar de ese modo a los servicios, los niños y las familias. El cuidado del niño debe ser de calidad superior uniforme. Hay que formar grupos heterogéneos cuyos miembros se consideren en primer lugar personas, y su situación económica, confidencial salvo para las autoridades competentes.

Por la magnitud y urgencia del problema, la creación y expansión de servicios de asistencia al niño se consideran cada vez más como una res

ponsabilidad oficial. Cuando la responsabilidad de proveer tales servicios e instalaciones recae en los patronos, constituye una carga social indebidamente onerosa, y puede traducirse en desventaja para los niños a quienes concierne, debido a la escasez de personal capacitado que hace difícil controlar y supervisar las normas de asistencia. El pedir a la empresa privada, y a cada empresa en particular, que soporte toda la carga, podría conducir a una perniciosa discriminación contra las mujeres en el empleo, porque los patronos quizá no deseen, o no puedan, absorber la carga financiera y administrativa extraordinaria que se les impone.

Los expertos están de acuerdo en cuanto a que las empresas privadas, el sindicato y la comunidad en general tienen un interés común en desarrollar los servicios de asistencia al niño, los cuales permitirán a las trabajadoras el ocupar sus puestos en la vida económica y social sin descuidar sus responsabilidades de familia ni las de su empleo. En consecuencia, todos se han de beneficiar al despertar el interés y lograr el apoyo del público con respecto a los servicios de asistencia al niño y al fomentar la comprensión de la necesidad de contar con tales servicios en toda actividad que emplee a las mujeres que tienen hijos dependientes.

Si trata, pues, de una labor educativa que requiere la cooperación de todas las autoridades y de las entidades privadas que tienen que ver con el empleo de la mujer y la salud y bienestar del niño.

BIBLIOGRAFIA

- Las Trabajadoras en un Mundo en Evolución. Conferencia Internacional del Trabajo, Cuadragésima Octava Reunión, 1964, Informe (VI) (1). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1964.
- Recursos de que pueden hacer uso los Estados miembros para el adelanto de la mujer. Naciones Unidas, Nueva York, 1967.
- Travis, Nancy E., "Importance of Day Care Services", Report of a Consultation on the Status of Household Employment (University of Illinois). Women's Bureau of the U. Department of Labor, Washington D.C., 1968.
- Gendell, M. and Rossel U., G., Actividad Económica de la mujer en América Latina (DCAA/Dec.21). Unión Panamericana, Washington D.C., 1967.
- Fighting Discrimination in Employment and Occupation: A Workers' Education Manual. International Labour Office, Geneva, 1968.

DOCUMENTO No.24
(falta)

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL MINO
del 15 al 22 de junio de 1968
QUITO - ECUADOR

Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos

Doc. Nº 25
15 de junio de 1968
Original: Español

SECCIONAL V

ASPECTOS ECONOMICOS

Capítulo II SEGURIDAD SOCIAL

Autor: DR. ANIBAL CAMPAÑA BARRERA
 JEFE DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION SOCIAL
 Y PUBLICACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

QUITTO - ECUADOR

JUNIO DE 1968

S U B P O N E N C I A :

"El crecimiento demográfico y el proceso de desarrollo económico."

Capítulo II: "Seguridad Social"

POR : Dr. ANIBAL CARPAÑA BARRERA,

Jefe del Departamento de Investigación Social y Publicaciones del Instituto N. de Previsión.

En los diversos Congresos Panamericanos del Niño se han analizado los problemas que rodean a la infancia, se han hecho balances de los progresos alcanzados y, en la mayoría de ellos, se ha tratado también de la labor que debería correr a cargo de la Seguridad Social en favor del niño. Empero, no sólo en dichas reuniones americanas se han estudiado específicamente los asuntos inherentes a la protección infantil, sino en todos los Congresos y Certámenes internacionales de Carácter Social en general. De ello se desprende no sólo la importancia que el asunto reviste en sí, sino también la preocupación de los países y de los organismos por encarar, en alguna forma, los graves y grandes problemas que afectan a la niñez, esperanza de un mejor futuro para el mundo.

En todos los órdenes se han sentado las siguientes bases cardinales del problema: necesidad de rodear de un ambiente familiar al niño, dotando al hogar de medios económicos que permitan un normal desarrollo de él; procurar los medios indispensables para que el niño se desenvuelva en un ambiente de disciplina, seguridad y moralidad; atender a su salud y alejar del medio ambiente en que vive todo peligro de enfermedad; proveer al medio de los instrumentos apropiados para que el niño logre una preparación cultural que le permita un eficaz desenvolvimiento en el seno de la sociedad.

En este breve trabajo pretendo solamente consignar algunas ideas de carácter general sobre el tema propuesto, ideas que particularmente se referirán al medio ecuatoriano, que pueden servir de base para un programa de realizaciones a corto y largo plazo.

1. Datos de orden estadístico nos permiten conocer la realidad y apreciar, en cifras, muchos aspectos de suma importancia, como porcentaje de población infantil - clasificados por sexos y edades dentro de determinados sectores geográficos, entre otros.

Según el Censo de 1962, tenemos los siguientes datos:

Población urbana y rural por sexos y grupos de edad

GRUPOS DE EDAD	POBLACION URBANA		POBLACION RURAL	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
0 - 4	134.094	131.365	252.193	245.008
5 - 14	218.612	222.884	421.038	389.311
15 - 39	282.094	237.328	524.111	513.214
40 - 64	114.854	129.396	221.600	205.086
65 - y más	21.830	29.889	46.050	45.990
<hr/>				
T O T A L	771.484	840.862	1'464.992	1'398.669
<hr/>				

De una población total de 4'476.007, tenemos 2'014.505 de cero a catorce años de edad. En cuanto a natalidad, Ecuador está en Sud América entre los países de más elevado índice, con el 46.0 por cada mil habitantes, siendo Argentina el país con tasa más baja del 21,7%. Entre los años 1960 a 1965, en promedio los nacimientos ilegítimos llegaron casi a la mitad de los legítimos.

En cuanto a mortalidad, asimismo, en los años 1960 a 1965, la región de la Sierra estuvo a la cabeza con el índice más alto del 107,3 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos. Le siguió el Archipiélago de Colón con 92,5, luego la Costa con el 84,1 y, por fin el Oriente con el 64,9. En cuanto a provincias, las centrales son las que tienen un índice más alto de mortalidad infantil de menores de

un año de edad. Cotopaxi por ejemplo estuvo a la cabeza con el 141,0 por cada mil nacidos vivos, luego Imbabura con el 138,3; le siguió Chimborazo con el 134,7; posteriormente Tungurahua con el 132,0 y Carchi con el 124,0. Como dato referencial tenemos que en 1961, el índice de mortalidad de menores de un año por cada mil nacidos vivos, fué del 96,2 en Ecuador, mientras en Estados Unidos fue del 25,3.

Las principales causas de las defunciones de estos menores son, en el siguiente orden de prelación; factores de orden externo, es decir, del medio ambiente; luego; bronquitis, gastroenteritis y colitis, tosferina, gripe o influenza. Hay que destacar principalmente que son factores externos los que provocan las defunciones, pues ellos causan un porcentaje muchísimo mayor del total de fallecimientos.

Con relación a alfabetismo, tenemos los siguientes datos del Censo de 1962:

GRUPOS DE EDAD	1950	1962
10 - 14	58.9	81.5
15 - 19	65.2	79.8
20 - 24	63.1	74.9
25 - 34	76.4	69.3
35 - 44	52.3	62.6
45 - 54	49.5	58.7
55 - 64	45.5	56.0
65 y más	38.4	51.1

2.- Por su parte la nueva Constitución Política del país, vigente desde el 25 de Julio de 1967, en el Capítulo III del Título IV que consagra a la Familia, dice lo siguiente:

"Art. 29.- El Estado reconoce la familia como célula fundamental de la sociedad y la protege igual que al matrimonio y a la maternidad".

"Los hijos - nacidos dentro o fuera del matrimonio - tienen los mismos derechos en cuanto a apellidos, crianza, educación y herencia.

La Ley reglamentará lo referente a la filiación, y facilitará la investigación de la paternidad.

Al inscribirse el nacimiento, no se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación.

Art. 30.- El Estado protegerá al hijo desde el nacimiento, y protegerá también a la madre, sin considerar antecedentes; amparará al menor que se hallare en condiciones desventajosas, a fin de que pueda desarrollarse normalmente y con seguridad por su integridad moral.

Concederá especial atención a las familias numerosas, y establecerá disminución y exención de las obligaciones tributarias en atención al número de hijos.

Art. 31.- El Estado procurará asegurar a la familia condiciones morales, culturales y económicas que favorezcan la consecución de sus fines y le permitan disfrutar de una vivienda digna.

Estabécese el patrimonio familiar inalienable e inembargable.- cuya cuantía y condiciones serán reguladas por la Ley.

Art. 32.- El Estado velará por la salud física, mental y moral de los menores por su derecho a la educación y a la vida del hogar.

Los menores estarán sometidos a la legislación especial, protectora y no punitiva.

3.- El Código de Menores, en su Artículo 3º establece que "todo menor tiene derecho a la asistencia y protección del Estado, independientemente de su condición social, económica y familiar; y, de un modo especial, la protección comprende a los menores que estén moral, jurídica y materialmente abandonados, a los huérfanos, indigente, inadaptados, peligrosos, irregulares, débiles mentales".

Y el Art. 4º del mismo cuerpo de Leyes, dispone: "La protección del menor comprende los siguientes aspectos: la salud y el desenvolvimiento físico y mental del niño, el resguardo de su derecho a un hogar, la adaptación social y familiar y la formación profesional e intelectual".

4.- Dentro del Régimen del Seguro Social Ecuatoriano, el menor está protegido en los siguientes aspectos:

a) En caso de maternidad, las prestaciones se causan en favor de la asegurada del recién nacido. Y en lo que a este último se refiere el derecho consiste en la concesión de la asistencia médica, exceptuando la farmacéutica, hasta por el lapso de un año.

b) En caso de muerte de un asegurado o beneficiario de pensión jubilar se causan (entre otras) pensiones de orfandad, cada una en una cuantía igual al 20% de la pensión de invalidez o de vejez de que gozaba el fallecido, o de la que habría tenido derecho al momento de su fallecimiento. Dicho porcentaje sube al 40% cuando se trata de huérfanos de padre y madre. Tienen derecho a pensiones de orfandad: cada uno de los hijos menores de 18 años de edad; cada una de las hijas solteras de cualquiera edad, y cada una de las hijas viudas o divorciadas que carecieren de renta y hubieren vivido a cargo del fallecido al momento de su muerte; y cada uno de los hijos varones de cualquier edad que a la fecha del fallecimiento del causante estuvieren incapacitados para el trabajo y hubieren vivido a cargo de él. Además el Seguro concede pensión de orfandad a cada uno de los hijos mayores de 18 o menores de 25 años, que estudiaren en establecimientos autorizados por el Estado, tomando en cuenta particularmente las condiciones económicas del beneficiario. Téngase muy en cuenta que el derecho es igual para los hijos nacidos dentro de matrimonio o fuera de él.

c) Asimismo, en caso de muerte de un asegurado o jubilado del Seguro, se causa el beneficio de la Cooperativa Mortuoria, denominado Fondo Mortuorio, en el que participan, entre otros beneficiarios, cada hijo, en una alícuota igual a la de la madre. En este beneficio intervienen también los nietos del causante, menores de edad, o incapacitados para el trabajo, hijos de un hijo premuerto, con derecho a la prestación por estirpes, e sea que se distribuye entre ellos, por partes iguales, el derecho correspondiente a un hijo. Sólo tienen derecho los hijos menores de 21 años, entre otros beneficiarios, porque tratándose de Cooperativa, el beneficio consiste en la entrega de una cantidad de dinero, por una sola vez, en la cuantía que oscila entre los 10.000 y 32.000 sucres, que se distribuye por partes iguales entre los beneficiarios.

d) En caso de fallecimiento de un asegurado de la Sección "A" de la Caja Nacional del Seguro Social que hubiere acreditado Fondos de Reserva, los valores se entregan a los deudos, según las disposiciones correspondientes del Código Civil, y entre esos beneficiarios se encuentran, por su puesto, los hijos del causante, sin ninguna limitación.

e) Finalmente, en caso de fallecimiento de un asegurado que hubiere cubierto 21 o más imposiciones mensuales para el Seguro de Cesantía, se causan beneficios en favor de los sobrevivientes, entre los que se encuentran los hijos, dentro de las condiciones establecidas para el caso de Fondo Mortuario proveniente de la Cooperativa Mortuoria.

5.- Los datos estadísticos consignados al principio nos revelan que de la población total del Ecuador (año 1962), casi la mitad corresponde a menores de cero a cuatro años de edad, por una parte y, por otra que en 1961 por cada mil niños nacidos vivos, fallecen casi cien en el primer año de vida, en promedio. En cuanto a educación, las cifras nos proporcionan un dato sumamente interesante, pues de 2'241.000 de personas de edad comprendida entre los 6 y 29 años, solamente 788.244 (32,9) asistían a establecimientos educacionales. Además, en el sector urbano el grupo que concurría a establecimientos educacionales representaba el 50%, y el 23,7% en el sector rural.

6.- De la realidad expuesta en cifras, surge la necesidad de apelar a medidas que allanando obstáculos, permitan preparar el camino para que las nuevas generaciones logren una vida mejor. Para el efecto hay que arbitrar todos los medios posibles que conduzcan a su consecución. Concretamente hay que transformar radicalmente las estructuras para lograr mediante una auténtica revolución de orden social, al cambio del panorama humano. Hay que emprender en una campaña de gran envergadura para transformar radicalmente las condiciones en que vive la población, y en particular la población infantil, poniendo especial empeño en la protección al medio rural cuya niñez vive en condiciones miserables y hasta infrahumanas. Todo esfuerzo que se haga en tal sentido debe merecer la colaboración ciudadana. Por su parte, los poderes públicos y las instituciones llamadas a realizar obra Social, están en la obligación ineludible de emprender en esta trascendental tarea.

Es indudable que muchas instituciones vienen haciendo labor, con obras de asistencia social; es cierto que muchas de ellas se empeñan en contrarrestar la acción de insuficiencia de salarios y sobre todo en combatir la insalubridad ambiental, la ignorancia, la improvisación. Y ciertamente cumplen con ello una función muy importante. Sin embargo, su labor aislada, y la falta de un eslabón que coordine la acción, inducen a resultados no del todo eficaces. Pero mientras en todos los países se destinan cada vez mayores sumas a combatir enfermedades, a luchar contra la insalubridad ambiental, a lograr el mejoramiento de los niveles de cultura y desterrar el analfabetismo, mayo-

res son cada vez las necesidades, viéndolo casi siempre el Estado en la imposibilidad económica de emprender en programas de mayor envergadura.

En muchos países de América Latina hace falta imprimir a la acción una gran dosis de sentido social; constituye un imperativo combatir el agobiante individualismo personal y de grupo, y en particular crear conciencia en las clases dirigentes sobre la necesidad de ir a verdaderas transformaciones en el campo social, defendiendo principalmente a las nuevas generaciones, que más tarde han de ser el mejor patrimonio humano en un mundo que en la actualidad se debate en profunda crisis.

En el caso ecuatoriano, es alarmante el elevado índice del 10% de mortalidad infantil durante el primer año de vida. Ningún proceso puede ser eficaz con un panorama de esta naturaleza; nada puede ser firme si de una generación que nace a la vida, buena parte de ella sucumbe ante la muerte por razones que, mediante una transformación, pueden y deben desaparecer. Si sólo una población sana, una población culta, una población capaz de emprender realmente en obras positivas ha de constituir la base para el aprovechamiento de los recursos, nada puede ser más aconsejado para su consecución, que prepararla debidamente. Y uno de los medios más positivos para esta transformación ha de consistir en procurar mayor seguridad a la niñez. Más, como el niño no llena sus necesidades por sí sino por intermedio de otras personas, esa seguridad se ha de lograr rodeando de los medios económicos suficientes al hogar y al medio en que él se desarrolla, a fin de liberarle de la miseria y de todos los factores que pueden repercutir en forma negativa.

No es suficiente aplicar los consabidos programas de Seguro Social que cubren riesgos de enfermedad, invalidez, muerte etc., hay que ir más allá, en lo que respecta al campo infantil, es necesario dotarle de ambiente familiar responsable que, rodeado de bienestar económico, ha de ser garantía de racional formación integral. Bien sabido es que niños desadaptados y delincuentes, niños con problemas de conducta, proliferan fundamentalmente en casos de falta de hogar, o en hogares desorganizados.

7.- Para llevar a cabo un programa de Seguridad Social en favor de la niñez, ha de tomarse en consideración el medio en que se lo ha de aplicar. Y en lo que al Ecuador corresponde, tratándose de un país en que es elevado el porcentaje de población campesina, carente de casi todo medio de protección, en condiciones socio-económicas absolutamente desfavorables, hay que comenzar con un programa preliminar, aplicable por eta-

pas previas de protección desde diferentes puntos de vista. No cabe encarar los males esperando que ellos se presenten; ante todo es indispensable pensar en una política de prevención para sanear el medio ambiente, porque éste es el factor que provoca la elevada tasa de morbilidad y mortalidad infantil. Una correcta política de Seguridad Social contempla la prevención de enfermedades, la defensa de la salud y la provisión de medios económicos y culturales que permiten su racional desenvolvimiento.

8.- Expuestas algunas ideas de orden general con relación a los problemas de la niñez y, planteados algunos puntos de vista acerca de los alcances que la Seguridad Social ha de tener frente a ellos, conviene observar que en todos o casi todos los países de América Latina deben llevarse a cabo programas de orden económico, biológico social y cultural, con anterioridad a la implantación de un régimen de Seguridad Social porque es necesario realizar previamente determinados cambios que establezcan condiciones favorables para dicha aplicación. Efectivamente, en algunos países los regímenes de Seguro Social no han logrado todavía su consolidación; los sistemas de Asistencia Social apenas se desarrollan en el sector urbano y muy poco en el sector rural, y problemas de analfabetismo, falta de instrucción y cultura azotan comúnmente a las poblaciones rurales. Entonces hay que partir de un plan previo de realizaciones, por lo menos modesto, que podría comprender los siguientes puntos:

EXTENSION DE LAS PRESTACIONES DE LOS REGIMENES
ACTUALES DE SEGURO SOCIAL EN FAVOR DE LOS NIÑOS:

a) Todos los regímenes incluyen, entre sus beneficios, el cubrimiento de los riesgos de Enfermedad y Maternidad, casi exclusivamente en favor de los asegurados. El Seguro de Maternidad de nuestro sistema incluye, como decíamos, beneficios asistenciales en favor del niño durante el primer año de vida. Y bien sabido es que la enfermedad, sea en el trabajador asegurado o en cualquiera de sus miembros de familia, provoca las mismas consecuencias. Por lo tanto es hora de ir hacia el Seguro de Enfermedad con carácter obligatorio, hacia la familia del asegurado. Las prestaciones deben extenderse a la cónyuge y a los hijos de hasta por lo menos seis años de edad. Además entre las prestaciones de este Seguro debería incluirse el subsidio de lactancia, porque la deficiente alimentación provoca la crianza de niños desnutridos y enfermos. Por ventura, el sistema ecuatoriano se encuentra estudiando la extensión de los Seguros de Enfermedad y Maternidad a los familiares de los asegurados, a fin de iniciar, en lo posible, la concesión de los servicios a partir del mes de enero próximo. Es aspira

ción del Seguro Social ecuatoriano proteger en el primer trío, a los menores de hasta seis años, para amparar, en su segunda etapa, a menores de hasta 10 años de edad,

b) En lo referente a los Seguros de Pensiones y a beneficios de orden económico, decíamos que nuestro régimen contempla: pensiones de orfandad, determinadas según el criterio de necesidad; beneficios provenientes de la Cooperativa Mortuoria, denominados Fondos Mortuorios; beneficios provenientes del Seguro de Cesantía, y beneficios provenientes de Fondos de Reserva. Estos últimos se hallan regulados también por el Código del Trabajo y el Código Civil, porque se los considera patrimonio hereditario.

Los tres primeros grupos de prestaciones y beneficios que se regulan específicamente por disposiciones del Seguro Social, deberían merecer alguna modificación, en favor siempre de los menores. Así por ejemplo, cuando se trata de menores de edad sobre los cuales la madre ejerce la patria potestad, ésta percibe a nombre de los hijos menores, tanto las pensiones como los beneficios de Fondo Mortuario y de Cesantía. Ahí bien, comunmente la madre invierte esos valores en la crianza, educación, y formación de sus hijos; más en no pocos casos, ocasionados ya por nuevo matrimonio de la madre por irresponsabilidad, no se cumplen fielmente esas obligaciones y más bien se malgastan los dineros, con grave perjuicio y grave quebranto de la formación y crianza de esos hijos menores, y más grave es la situación cuando se trata exclusivamente de curadores. Por esta razón, el Seguro debería controlar, a través del Servicio Social, que en todos los casos en que se pagan pensiones o, en general, se conceden beneficios económicos a los menores, esos beneficios sean debidamente invertidos en favor de ellos. No hace falta pintar cuadros dantescos, que son numerosos, de niños que siendo beneficiarios del Seguro Social, esos beneficios se filtran y no sirven para los fines que específicamente están destinados. La legislación está bien orientada a servir al menor. Por desgracia en la práctica se dan casos, y numerosos, de que realmente los beneficios económicos del Seguro no cumplen en todos los casos la misión a que están llamados. Precisa, en razón de ella, dar realce y toda la importancia que tiene el Servicio Social, para lograr, a través de él, que los menores beneficiarios del Seguro, que reciben pensiones por derecho personal, sean los efectivamente beneficiados.

c) Para contrarrestar el grave problema de bajos salarios que no alcanzan a cubrir las necesidades más elementales del trabajador y su familia, los regímenes del Seguro Social contemplan la modalidad de Subsidios Familiares. Por desgracia en el medio americano, por razones de carácter financiero en especial, el sistema no ha podido se-

adoptado aún en forma aislada dentro de determinada institución o grupo de trabajador

El Seguro podría aprovechar de tan importante medio de protección económica, estableciendo subsidios infantiles en favor de trabajadores de escasas remuneraciones. Para la concreción de un programa de esta índole habría que estudiar con un poco de detenimiento los aspectos financieros, partiendo del volumen de necesidades económicas satisfacer a una población cuyos ingresos se hallan por debajo de un límite mínimo.

En este aspecto la colectividad toda debe cooperar al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos, despojándose de egoísmos y considerando que la solidaridad social es el factor y fuente de solución de muchos de los problemas que en la hora actual agobian a la humanidad.

El sistema de los subsidios infantiles, aparte de procurar un gran beneficio económico a grupos de familias menos favorecidas desde el punto de vista económico, podrá ser el incentivo o medio de corregir fallas de orden legal o moral, ya que el servicio de dichos subsidios, debidamente controlado a través de un Servicio Social bien organizado y eficiente, podría incluso ser factor para el arreglo de muchos problemas de filiación ilegítima, de abandono de menores, de separación de los padres, etc.

MEJORAMIENTO AMBIENTAL

Bien conocido es el estado de insalubridad de muestras poblaciones, especialmente de las poblaciones rurales, cuyas condiciones propiamente diezman a la niñez en sus primeros años de vida. La falta de agua potable en muchas poblaciones lleva el índice de enfermedades parasitarias. Por otra parte, es necesario llevar adelante, en forma periódica, campañas de vacunación en las ciudades y en los campos. Hay que mejorar la vivienda tanto urbana como rural, pues como dijera al principio, la vida familiar, dotada de medios económicos suficientes, es uno de los puntales más poderosos para conseguir una correcta formación y desarrollo de la infancia, dotándoles de instrumentos que hagan de los niños ciudadanos útiles para sí, para sus familias y para la colectividad.

SERVICIO ESPECIAL PARA MENORES IRREGULARES

La legislación de menores contempla establecimientos apropiados para la crianza y formación de menores abandonados, expósitos, y establecimientos de reeducación para menores que presentan problemas de conducta. Más en la práctica no se ha dado toda la importancia a ese requerimiento legal, pues los establecimientos aludidos carecen en unos casos de personal de veras capacitado para dirigirlos, y casi siempre de los medios económicos suficientes que les permiten dar una correcta formación a los niños confiados a su cuidado, incluyendo una labor de orientación vocacional. Además los establecimientos de Menores deben tener un ambiente especial, que supla la falta del hogar paterno. No deben considerarse como organismos relegados a la caridad cristiana, en los que realmente tiene preponderancia únicamente el servicio sacrificado de los dirigentes; hay que convertirlos en establecimientos en los que el niño respire calor familiar.

Es incuestionable desde luego que se ha progresado bastante en el campo de la legislación de menores. Ya no rigen para ellos exclusivamente leyes penales y civiles generales, pues todos los países cuentan con una legislación específica para proteger al menor. Empero, sus regulaciones deben revestir un carácter más positivo, de mayor alcance en la protección. Y por sobre todo, deben contemplar medios económicos para el establecimiento de verdaderos y bien dotados establecimientos de reeducación, sanatorios infantiles, escuelas para niños anormales, colonias vocacionales, laboratorios psicológicos, etc.

C U L T U R A

Un conglomerado humano no puede lograr conquistas en ningún campo si previamente no tiene oportunidad de alcanzar por lo menos un mínimo grado de formación cultural. Este debe ser el fundamento y razón de ser de una sociedad que aspira a su futura superación. Toda acción política ha de partir de la defensa cultural de sus futuras generaciones, para hacer de ellas el baluarte de un acertado desarrollo del convivir humano. Todos los niños deben tener iguales oportunidades de educación, de preparación: eficiente que les permita desenvolverse debidamente en el seno de la sociedad. Ninguna mejor inversión puede hacer el Estado que la de preparar el camino de las generaciones venideras a través del programa que orienten su formación integral. Ha de combatir

en consecuencia la mendicidad y la vagancia, la desocupación y el analfabetismo; ha de proporcionar escuelas a todos los menores de edad escolar; colegios y establecimiento de formación profesional e interprofesional; centros de manualidades y, en general, establecimientos en que las nuevas generaciones se preparen debidamente.

ALIMENTACION

Nuestras poblaciones se alimentan generalmente mal, ya por la estrechez económica y ya por absoluto desconocimiento de los valores nutritivos de los alimentos. Y no hay duda que la buena alimentación es base de salud. Como corolario tenemos, por tanto, que nuestras poblaciones desnutridas, necesariamente tienen que ser propensas a la enfermedad. Hay que emprender en consecuencia en una efectiva labor que intensifique la producción agraria; que mejore el abastecimiento y transportación de alimentos y que corrija, siquiera en pequeña escala tan grave mal. Al campo hay que llevar, incluso, enseñanzas elementales sobre dietética, para acostumbrarle al campesino al empleo de alimentos de que más dispone a mano.

Los puntos abordados en el tema, más que enfoques de los deberes de la Seguridad Social frente al niño, constituyen aspectos que previamente deben ser resueltos y encarados con valentía. La sociedad, los gobiernos, las instituciones deben aunar esfuerzos para cimentar debidamente la responsabilidad paterna, para dotar al niño de ambiente familiar, para educarle dentro de linderos de disciplina, trabajo, comprensión humana y sana distracción. Los esfuerzos particulares de asistencia y los gubernamentales de formación, deben preocuparse por hacer del niño el verdadero baluarte en que descansa la sociedad del futuro. Hemos de ver en él al ser de cuyo desenvolvimiento la colectividad habrá de ufanarse, llenarse de orgullo y contribuir al bienestar.

Al terminar esta breve ponencia, quiero abrigar la seguridad y confianza de que el XIII Congreso Panamericano del Niño, dejará tras de sí, como lo han hecho los Congresos anteriores, un conjunto de valiosas recomendaciones, con cuya aplicación los países americanos sabrán seguir el camino de mejoramiento de las condiciones en que se debate la población infantil. Y que las consignas alcanzadas hasta aquí en el campo de la protección infantil, vayan acrecentándose más y más y haciendo del niño lo más caro de nuestras preocupaciones y de nuestra acción.

Latin American Trends in Birth and Death Rates

1. General trends

Although reliable and detailed data are inadequate for careful analysis it is quite clear that vital rates in Latin America are undergoing substantial changes in ways that have a major impact on the welfare of children as well as on general economic and social conditions affected by population growth. The United Nations estimates ^{1/} that in the early part of the twentieth century, the death rate for Latin America was of the general level of 30-35 deaths per 1000 population. Because of the rapid improvement of conditions related to health, this regional rate dropped approximately 10 points (to a rate of 20-25) by the late 1930's, and by the time of the 1960 census period had dropped further to approximately 14 deaths per 1000 population.

This very large decline in the death rate has not been, however, accompanied by a corresponding reduction of the birth rate. While in some areas of Latin America there are indications of lowering birth rates, generally the rates seem to be more or less of the same order of magnitude now as in the early part of the century and for the region as a whole they now seem to be approximately 40 live births per 1000 population.

This means that from 1900 to the present time there has been a growing divergence between the death rate and the birth rate with consequential continuing acceleration of the rate of population growth so that parts of Latin America now have the most rapidly growing populations in the world. Such rapid rates of population growth have, of course, serious effects on economic and social change, and in particular they result in a population in Latin America with a very high proportion of dependent infants and youth and a correspondingly lower proportion in the economic producing ages.

2. Paucity of reliable Latin American data

Unfortunately a careful and precise analysis of the trends of birth and death rates from the beginning of the century to the present time is not possible because the required data are not available. With regard to the administration and frequency of population censuses very substantial progress was made during

^{1/} See World Population Prospects, United Nations, 1966, pages 107, 108.

the 1940, 1950 and 1960 census periods. Most recently, for the 1960 census period among the 50 national census entities in North and South American, there were 43 population censuses. It is true that these censuses were carried on with varying degrees of success and are not strictly comparable with regard to topics covered, availability of tabulations, accuracy of coverage, etc. Nevertheless, the quantity of usable census material is increasing.

Population censuses are basic to the study of demographic change and from census results it is even possible to make some inferences about death and birth rates. However for a precise study of birth and death rate trends a necessary requirement is an efficient vital registration system. Here, unfortunately very little improvement has been made. The traditional systems of collecting vital statistics, being ingrained into legal procedures for the civil registration of births and deaths are not susceptible to rapid improvement. As a result, the lack of major improvements in the availability of essential birth and death data remains a serious handicap to those concerned with studying the general health conditions, the welfare of children, or general aspects of population change.

As may be seen from Table A which is based on data available in the United Nations files in 1955, vital statistics of acceptable reliability are not available for 47.2 percent or almost half of the South American population. Only in Africa and Asia are the vital statistics in a less satisfactory condition. An appraisal of the adequacy of vital statistics can be made on several bases--availability, completeness, number of topics covered, basis of tabulation, delay in publication, etc. The availability or non-availability of acceptable data is obvious from an examination of the Demographic Yearbook. In addition, the United Nations rates the vital statistics of each country systematically on two bases. The first is the general completeness of coverage that is whether or not at least 90% of the events occurring each year are registered. The second factor on which a rating is given is whether data are tabulated by year of occurrence or year of registration. International standards call for tabulation by year of occurrence since tabulation on a basis of year of registration can introduce very serious errors into birth and death rate trends.

Table B gives the United Nations ratings for the major Latin American countries. From this table it may be seen that relatively adequate vital statistics are available only for Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala and Panamá. Other areas are deficient in one or the other or both of the two characteristics given in Table B.

Because of the difficulties of assembling uniform data for Latin America it is necessary to study trends by considering a mosaic of separate national series interspersed with estimates and approximations. The overall view which emerges is, however, believed to be fairly realistic and to expose the broad characteristics of time trends.

3. Trends in birth and death rates

As stated, a general view of birth and death rate trends in Latin American can be constructed only by using various fragments of data. It is convincing, however, to examine some of these fragments for various parts of Latin America.

Table C give crude birth rates, death rates and rates of natural increase for Chile for the 40-year time span 1920 to 1960. Chile has vital statistics of acceptable accuracy according to the United Nations classification and it can be noted that in this 40 year period, Chile has been making rapid strides in controlling mortality. For Chile, the crude death rate in 1920 was 30.3 deaths per 1000 population. Period by period this rate was consistently reduced until in 1960-62, it was at the low figure of 12 deaths per 1000 population - an overall reduction of more than 18.3 points.

Over this same period the birth rate has also been declining but at a slower pace. Starting at 42.4 births per year for each 1000 population in 1920-24, the Table C shows a decline to 34.8 in 1960-62. This represents a reduction of only 7.6 points compared to the 18.3 point reduction for the death rate. This difference in the rate of decline of the death rate and the birth rate has a most significant result in the rate of natural population increase which is measured by the difference between the birth and the death rate. For Chile this rate has shown a substantial rise over the 1920-1960 time span, moving up from an annual rate of increase of 12.1 persons per 1000 population in 1920 (1.2% annual rate of population increase) to 22.8 in 1960-62 (2.28% annual rate of population increase).

There is evidence to show that this general pattern is probably true for other areas in the south temperate sections of south America - that is, a pattern with a rather substantial reduction in death rates, a much slower reduction in birth rates, with a consequential rapid acceleration in the rate of natural population increase.

A quite different picture exists for countries in Middle America as may be seen by reference to Table D. In the group of countries included in this Table - Mexico, Guatemala, El Salvador and Costa Rica - the death rates in 1930-34 were of the general order of 22-26 deaths per 1000 population. But 30 years later (1960) the rates in the case of three of the countries had been reduced by more than 50 percent, and in the fourth country by about a third.

In these countries, as with Chile, there were substantial death rate reductions, but with reference to the birth rate no substantial reductions have occurred and in most cases there was actually an increase in the birth rate. In the 1930-34 period the birth rates were generally around the middle of the 40-50 range but by 1960 the general level had moved higher so that the average for the

four countries was not far from 50 births per year per 1000 population.

These large differences between the 1960 death and birth rates gives this group of Middle American countries an annual rate of population increase of over 3.5% -- one of the highest rates in the world and a rate which will result in a 100% increase of the population in less than 20 years with a continuing very high proportion of the population in the younger dependent ages.

4. Consequences of trends

The high proportion of children and youth among the Latin American population is a matter of serious concern to those responsible for the welfare of the dependent ages. With the exception of Africa, Latin America in 1960 had the highest proportion of the population under 15 years of age of any major world region. For Latin America the proportion in this age group was 41.7, in East Asia the proportion was 36.1 in North America 31.3, in Europe 25.7 and for the world total it was 36.4. Thus it is seen that Latin America is presented with a particularly acute problem from the point of view of the interests of the Instituto Interamericano del Niño since the resources necessary to deal with health and welfare questions of such a large population segment are enormous.

Unfortunately there is no likelihood that this disproportionate age distribution can be quickly altered. The United Nations has recently prepared a series of population estimates extending to the year 2000. These estimates are based on differing assumptions about the future course of birth and death rates. The "medium" estimated prepared by the United Nations assume a continuing decrease in the crude death rate for Latin America from 11.2 deaths per 1000 population in 1960-65 to 6.2 in 1995-2000. This low death is assumed to be due in part to continued improvement in health conditions but also to result from a shifting of the population age structure. The crude birth rate for Latin America is assumed to decline from 39.6 births per 1000 population in 1960-65 to 30.3 in 1995-2000. The surprising thing is, that due to the interplay of birth and death rate change and the resulting effect on the number of people in the reproductive ages, the proportion of the Latin American population in the 0-14 ages increases slightly by 1980 and even by the year 2000 the 1960 figure of 41.7 percent of the population in this young age group will decline to only 38.0. This figure is still much higher than the total of the less developed regions of the world.

This high proportion of the young population as they move into young adulthood tends to keep the death rate at a low level and at the same time supports the birth rate at a high level. Again taking the United Nations "medium" estimates we see the following sequence of the future estimates for Latin America:

	Crude Birth Rate	Crude Death Rate	Annual Percent Rate of Population increase.
1960-1965	39.6	11.2	2.8
1965-1970	39.0	9.9	2.9
1975-1980	37.2	8.4	2.9
1985-1990	33.6	6.9	2.7
1995-2000	20.3	6.2	2.4

The consequential effect of these trends in vital rates, as may be seen above is an annual population increase of 2.9% at the present time declining in 30 years only to an annual rate of 2.4%. These are the highest rates in the world for major regions and will have important effects on all aspects of social and economic development.

It is useful to put these Latin American estimates in perspective with other areas of the world. In terms of present and future problems of economic and social development it is revealing to consider the world's population as divides into two major economic areas - more developed regions and less developed regions. With this dichotomy, more than two thirds (or more than 2 billion) of the 1960 population lives in the less developed areas of the world and less than third (less than 1 billion) in the more developed areas. However, more important than the present status is the fact that the less developed regions as a group are currently increasing their populations at a rate twice that of the rate of the more developed areas and the Latin American current rate is three times that of the more developed areas (2.9% compared to 1.0%).

The meaning of these different rates of increase can be appreciated if the consequences of doubling a population are considered. Looking at the question in this way it means that if the level of living is to be no more than maintained at its existing level and the population is doubles, then all existing facilities - schools, factories, homes, roads, cities - must also be doubled.

For the already more developed and affluent areas of the world the rate of population growth is only 1 percent per year. This means that the population of these areas will double in 70 years and these advanced areas will have 70 years in which to double their existing facilities and so retain the existing ratio between facilities and people. However, the less developed countries as a group and those with less capacity for production have a current rate of population increase of 2.2 percent per year. This rate of increase implies a doubling of the population in approximately 32 years. For Latin America, with a 2.9% rate of natural increase, the area is growing at a rate by which the population will double in only about 24 years.

Thus, the affluent countries with enormous industrial capacity have 70 years in which to accomplish the same relative task for which the economically weaker

countries have only 32 years and Latin America only 24 years. This argument assumes also that it is satisfactory to merely double an area's resources and facilities. This may be a satisfactory assumption for the presently rich nations, but the hope of the poorer people of the world is that they will improve upon the status quo).

These various considerations indicate the enormous task that lies before those seeking to improve and insure the future of the children of Latin America. Unfortunately, as shown at the beginning of this paper, comprehensive and detailed data do not exist which can permit a detailed scientific analysis of all the past and future trends of the areas birth and death rates. One of the tasks which might be considered by the XIII Congreso Panamericano del Niño is the formulation and recommendation of a regional program to improve the factual basis upon which national plans and policies can be based.

5.- Suggested Draft Resolution

The Congress may wish to consider a recommendation of the following for:
The XIII Congreso Panamericano del Niño:

NOTING: that the favorable downward trend of death rates in Latin America, together with relative stability of birth rates at a high level has resulted in - exceptionally high rates of population growth with a consequential large proportion of the population in the younger dependent years, and

CONSIDERING: that past, present and future changes in the birth, death, and population growth rates have a major impact on the welfare of children and on programs necessary to promote their welfare, and

FURTHER CONSIDERING: that scientific evaluation of the social, economic and developmental problems of children cannot be made without detailed and precise demographic data and that adequate data for this purpose do not now exist in sufficient detail and with adequate accuracy,

RECOMMENDS: 1. That all Latin American countries participate in the forthcoming 1970 United Nations World Census of Population; 2. That each country make a systematic study of its vital statistics system with the object of identifying needed improvements in existing methods of collecting basic data on birth and deaths, paying special attention to problems of general organization, vital registration, completeness and accuracy of data collected, timeliness of publication and adherence to the definitions and recommendations included in the United Nations Principles for a Vital Statistics System; 3. That, inasmuch as the task of improving the basic vital statistics system is a long-range task, Latin American countries

give consideration to sponsoring basic methodological research in order to perfect more rapid scientific study and survey procedures which can produce essential vital data on a more immediate basis.

TABLE A

PROPORTION OF THE WORLD POPULATION, BY REGIONS, FOR WHICH DATA ON
TOTAL BIRTHS AND DEATHS ARE AVAILABLE

World Total.....	100	52.9	47.1
Africa.....	100	36.7	63.3
Asia.....	100	43.0	57.0
Europe.....	100	94.3	5.7
North America.....	100	97.9	2.1
Oceania.....	100	86.5	13.5
South America.....	100	52.8	47.2
Other.....	100	....	100.0

This table is based on data in United Nations Statistical Office (1955e)
Population data are for mid-1953.
Source: The Study of Population, page 346.

COMPLETENESS OF BIRTH REGISTRATION DATA AND BASIS OF TABULATION AS CLASSIFIED
BY THE UNITED NATIONS

	Completeness of Registration Data (a)	Tabulation by Time of Registration or Time of Occurrence (b)
Middle America		
Costa Rica	C	O
Cuba	U	R
Dominican Republic	U	R
El Salvador	C	O
Guatemala	C	O
Haiti	...	...
Honduras	U	R
Mexico	C	R
Nicaragua	U	R
Panama	C	O
South America		
Argentina	C	O
Bolivia	U	O
Brazil	...	...
Chile	C	O
Colombia	U	R
Ecuador	U	O
Paraguay	...	...
Peru	U	R
Uruguay	U	R
Venezuela	U	R

a) Code: C - Those stated to be relatively complete, i.e., representing at least 90% coverage of the events occurring each year.

U - Those stated to be unreliable, that is, less than is available.

b) Code: O - Births tabulated according to year of occurrence

R- Births tabulated according to year of registration.

Source: Demographic Yearbook, 1966, United Nations, N.Y., Table 7.

TABLE C

CRUDE BIRTH RATES, DEATH RATES AND RATES OF NATURAL INCREASE IN
CHILE, 1920-1962
(Per 1,000 population)

Period	Birth Rate	Death Rate	Rate of natural increase
1920-1924	42.4	30.3	12.1
1925-1929	41.9	25.8	16.1
1930-1934	40.5	23.9	16.6
1935-1939	36.6	23.3	13.3
1940-1944	36.4	19.8	16.6
1945-1949	35.7	17.2	18.5
1950-1954	33.8	13.6	20.2
1955-1959	36.0	12.6	23.4
1960-1962	34.8	12.0	22.8

Source: World Population Prospect, United Nations, 1966, page 113.

TABLE D

CRUDE BIRTH AND DEATH RATES IN FOUR MIDDLE AMERICAN COUNTRIES
1930 - 1960

Crude birth rates per 1,000 population				
Period	Mexico	Guatemala	El Salvador	Costa Rica
1930-1934	44.5	51.6	43.3	45.7
1935-1939	43.5	47.7	42.7	45.0
1940-1944	44.2	47.2	43.3	44.9
1945-1949	44.4	50.6	44.4	45.1
1950-1954	44.9	51.4	49.4	49.2
1955-1959	45.9	49.1	50.0	50.0
1960	46.0	49.5	49.9	50.2

Crude Death rates per 1,000 population				
Period	Mexico	Guatemala	El Salvador	Costa Rica
1930-1934	25.6	26.1	23.0	22.1
1935-1939	23.3	26.5	21.1	20.0
1940-1944	22.1	27.8	20.5	18.3
1945-1949	17.8	23.8	17.1	14.0
1950-1954	15.5	21.4	15.2	11.6
1955-1959	12.5	19.9	13.2	9.6
1960	11.5	17.5	11.0	8.6

Source: World Population Prospects, United Nations, 1966, pages 110-11.

18/900
Latin American Trends in Birth and Death Rates

1. General trends

Although reliable and detailed data are inadequate for careful analysis, it is quite clear that vital rates in Latin America are undergoing substantial changes in ways that have a major impact on the welfare of children as well as on general economic and social conditions affected by population growth. The United Nations estimates¹ that in the early part of the twentieth century, the death rate for Latin America was of the general level of 30-35 deaths per 1000 population. Because of the rapid improvement of conditions related to health, this regional rate dropped approximately 10 points (to a rate of 20-25) by the late 1930's, and by the time of the 1960 census period had dropped further to approximately 14 deaths per 1000 population.

This very large decline in the death rate has not been, however, accompanied by a corresponding reduction of the birth rate. While in some areas of Latin America there are indications of lowering birth rates, generally the rates seem to be more or less of the same order of magnitude now as in the early part of the century and for the region as a whole they now seem to be approximately 40 live births per 1000 population.

This means that from 1900 to the present time there has been a growing divergence between the death rate and the birth rate with consequential continuing acceleration of the rate of population growth so that parts of Latin America now have the most rapidly growing populations in the world. Such rapid rates of

¹ See World Population Prospects, United Nations, 1966, pages 107, 108.

population growth have, of course, serious effects on economic and social change, and in particular they result in a population in Latin America with a very high proportion of dependent infants and youth and a correspondingly lower proportion in the economic producing ages.

2. Paucity of reliable Latin American data

Unfortunately a careful and precise analysis of the trends of birth and death rates from the beginning of the century to the present time is not possible because the required data are not available. With regard to the administration and frequency of population censuses very substantial progress was made during the 1940, 1950 and 1960 census periods. Most recently, for the 1960 census period, among the 50 national census entities in North and South America, there were 43 population censuses. It is true that these censuses were carried on with varying degrees of success and are not strictly comparable with regard to topics covered, availability of tabulations, accuracy of coverage, etc. Nevertheless, the quantity of usable census material is increasing.

Population censuses are basic to the study of demographic change and from census results it is even possible to make some inferences about death and birth rates. However for a precise study of birth and death rate trends a necessary requirement is an efficient vital registration system. Here, unfortunately very little improvement has been made. The traditional systems of collecting vital statistics, being ingrained into legal procedures for the civil registration of births and deaths are not susceptible to rapid improvement. As a result, the lack of major improvements in the availability of essential birth and death data remains a serious handicap to those concerned with studying the general health conditions, the welfare of children, or general aspects of population change.

As may be seen from Table A which is based on data available in the United Nations files in 1955, vital statistics of acceptable reliability are not available for 47.2 percent or almost half of the South American population. Only in Africa and Asia are the vital statistics in a less satisfactory condition. An appraisal of the adequacy of vital statistics can be made on several bases — availability, completeness, number of topics covered, basis of tabulation, delay in publication, etc. The availability or non-availability of acceptable data is obvious from an examination of the Demographic Yearbook. In addition, the United Nations rates the vital statistics of each country systematically on two bases. The first is the general completeness of coverage — that is whether or not at least 90% of the events occurring each year are registered. The second factor on which a rating is given is whether data are tabulated by year of occurrence or year of registration. International standards call for tabulation by year of occurrence since tabulation on a basis of year of registration can introduce very serious errors into birth and death rate trends.

Table B gives the United Nations ratings for the major Latin American countries. From this table it may be seen that relatively adequate vital statistics are available only for Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala and Panama. Other areas are deficient in one or the other or both of the two characteristics given in Table B.

Because of the difficulties of assembling uniform data for Latin America it is necessary to study trends by considering a mosaic of separate national series interspersed with estimates and approximations. The overall view which emerges is, however, believed to be fairly realistic and to expose the broad characteristics of time trends.

3. Trends in birth and death rates

As stated, a general view of birth and death rate trends in Latin America can be constructed only by using various fragments of data. It is convincing, however, to examine some of these fragments for various parts of Latin America.

Table C gives crude birth rates, death rates and rates of natural increase for Chile for the 40-year time span 1920 to 1960. Chile has vital statistics of acceptable accuracy according to the United Nations classification and it can be noted that in this 40 year period, Chile has been making rapid strides in controlling mortality. For Chile, the crude death rate in 1920 was 30.3 deaths per 1000 population. Period by period this rate was consistently reduced until in 1960-62, it was at the low figure of 12 deaths per 1000 population — an overall reduction of more than 18.3 points.

Over this same period the birth rate has also been declining but at a slower pace. Starting at 42.4 births per year for each 1000 population in 1920-24, the Table C shows a decline to 34.8 in 1960-62. This represents a reduction of only 7.6 points compared to the 18.3 point reduction for the death rate. This difference in the rate of decline of the death rate and the birth rate has a most significant result in the rate of natural population increase which is measured by the difference between the birth and the death rate. For Chile this rate has shown a substantial rise over the 1920-1960 time span, moving up from an annual rate of increase of 12.1 persons per 1000 population in 1920 (1.2% annual rate of population increase) to 22.8 in 1960-62 (2.28% annual rate of population increase).

There is evidence to show that this general pattern is probably true for other areas in the south temperate sections of South America — that is, a pattern with a rather substantial reduction in death rates, a much slower reduction

in birth rates, with a consequential rapid acceleration in the rate of natural population increase.

A quite different picture exists for countries in Middle America as may be seen by reference to Table D. In the group of countries included in this Table — Mexico, Guatemala, El Salvador and Costa Rica — the death rates in 1930-34 were of the general order of 22-26 deaths per 1000 population. But 30 years later (1960) the rates in the case of three of the countries had been reduced by more than 50 percent, and in the fourth country by about a third.

In these countries, as with Chile, there were substantial death rate reductions, but with reference to the birth rate no substantial reductions have occurred and in most cases there was actually an increase in the birth rate. In the 1930-34 period the birth rates were generally around the middle of the 40-50 range but by 1960 the general level had moved higher so that the average for the four countries was not far from 50 births per year per 1000 population.

These large differences between the 1960 death and birth rates gives this group of Middle American countries an annual rate of population increase of over 3.5% — one of the highest rates in the world and a rate which will result in a 100% increase of the population in less than 20 years with a continuing very high proportion of the population in the younger dependent ages.

4. Consequences of trends

The high proportion of children and youth among the Latin American population is a matter of serious concern to those responsible for the welfare of the dependent ages. With the exception of Africa, Latin America in 1960 had the highest proportion of the population under 15 years of age of any major world region. For Latin America the proportion in this age group was 41.7, in East Asia the proportion was 36.1, in North America 31.3, in Europe 25.7 and for the

world total it was 36.4. Thus it is seen that Latin America is presented with a particularly acute problem from the point of view of the interests of the Instituto Interamericano del Nino since the resources necessary to deal with health and welfare questions of such a large population segment are enormous.

Unfortunately there is no likelihood that this disproportionate age distribution can be quickly altered. The United Nations has recently prepared a series of population estimates extending to the year 2000. These estimates are based on differing assumptions about the future course of birth and death rates. The "medium" estimates prepared by the United Nations assume a continuing decrease in the crude death rate for Latin America from 11.2 deaths per 1000 population in 1960-65 to 6.2 in 1995-2000. This low death is assumed to be due in part to continued improvement in health conditions but also to result from a shifting of the population age structure. The crude birth rate for Latin America is assumed to decline from 39.6 births per 1000 population in 1960-65 to 30.3 in 1995-2000. Under these assumptions Table E shows the proportion of the population by broad age groups for various world areas for the years 1960, 1980 and 2000. The surprising thing is, that due to the interplay of birth and death rate changes and the resulting effect on the number of people in the reproductive ages, the proportion of the Latin American population in the 0-14 ages increases slightly by 1980 and even by the year 2000 the 1960 figure of 41.7 percent of the population in this young age group will decline to only 38.0. This figure is still much higher than the total of the less developed regions of the world.

This high proportion of the young population as they move into young adulthood tends to keep the death rate at a low level and at the same time supports the birth rate at a high level. Again taking the United Nations "medium" estimates we see the following sequence of future estimates for Latin America:

	Crude Birth Rate	Crude Death Rate	Annual Percent Rate of Popu- lation increase
1960-1965	39.6	11.2	2.8
1965-1970	39.0	9.9	2.9
1975-1980	37.2	8.4	2.9
1985-1990	33.6	6.9	2.7
1995-2000	20.3	6.2	2.4

The consequential effect of these trends in vital rates, as may be seen above is an annual population increase of 2.9% at the present time declining in 30 years only to an annual rate of 2.4%. These are the highest rates in the world for major regions and will have important effects on all aspects of social and economic development.

It is useful to put these Latin American estimates in perspective with other areas of the world. In terms of present and future problems of economic and social development it is revealing to consider the world's population as divided into two major economic areas — more developed regions and less developed regions. With this dichotomy, more than two thirds (or more than 2 billion) of the 1960 population lives in the less developed areas of the world and less than one third (less than 1 billion) in the more developed areas. However, more important than the present status is the fact that the less developed regions as a group are currently increasing their populations at a rate twice that of the rate of the more developed areas and the Latin American current rate is three times that of the more developed areas (2.9% compared to 1.0%)!

The meaning of these different rates of increase can be appreciated if the consequences of doubling a population are considered. Looking at the question in this way it means that if the level of living is to be no more than

maintained at its existing level and the population is doubled, then all existing facilities — schools, factories, homes, roads, cities — must also be doubled.

For the already more developed and affluent areas of the world the rate of population growth is only 1 percent per year. This means that the population of these areas will double in 70 years and these advanced areas will have 70 years in which to double their existing facilities and so retain the existing ratio between facilities and people. However, the less developed countries as a group and those with less capacity for production have a current rate of population increase of 2.2 percent per year. This rate of increase implies a doubling of the population in approximately 32 years. For Latin America, with a 2.9% rate of natural increase, the area is growing at a rate by which the population will double in only about 24 years!

Thus, the affluent countries with enormous industrial capacity have 70 years in which to accomplish the same relative task for which the economically weaker countries have only 32 years and Latin America only 24 years. This argument assumes also that it is satisfactory to merely double an area's resources and facilities. This may be a satisfactory assumption for the presently rich nations, but the hope of the poorer people of the world is that they will improve upon the status quo.

These various considerations indicate the enormous task that lies before those seeking to improve and insure the future of the children of Latin America. Unfortunately, as shown at the beginning of this paper, comprehensive and detailed data do not exist which can permit a detailed scientific analysis of all the past and future trends of the areas birth and death rates. One of the tasks which might be considered by the XIII Congreso Panamericano del Niño is the formulation and recommendation of a regional program to improve the factual basis upon which national plans and policies can be based.

5. Suggested Draft Resolution

The Congress may wish to consider a recommendation of the following form:

The XIII Congreso Panamericano del Nino:

NOTING: that the favorable downward trend of death rates in Latin America, together with relative stability of birth rates at a high level has resulted in exceptionally high rates of population growth with a consequential large proportion of the population in the younger dependent years, and

CONSIDERING: that past, present and future changes in the birth, death, and population growth rates have a major impact on the welfare of children and on programs necessary to promote their welfare, and

FURTHER CONSIDERING: that scientific evaluation of the social, economic and developmental problems of children cannot be made without detailed and precise demographic data and that adequate data for this purpose do not now exist in sufficient detail and with adequate accuracy,

RECOMMENDS: 1. That all Latin American countries participate in the forthcoming 1970 United Nations World Census of Population; 2. That each country make a systematic study of its vital statistics system with the object of identifying needed improvements in existing methods of collecting basic data on birth and deaths, paying special attention to problems of general organization, vital registration, completeness and accuracy of data collected, timeliness of publication and adherence to the definitions and recommendations included in the United Nations Principles for a Vital Statistics System; 3. That, inasmuch as the task of improving the basic vital statistics system is a long-range task, Latin American countries give consideration to sponsoring basic methodological research in order to perfect more rapid scientific study and survey procedures which can produce essential vital data on a more immediate basis.

TABLE A

PROPORTION OF THE WORLD POPULATION, BY REGIONS, FOR WHICH DATA
ON TOTAL BIRTHS AND DEATHS ARE AVAILABLE

	<u>Per Cent of Total Population</u>		
	Total	Vital Statistics Available	Vital Statistics Not Available
World Total...	100	52.9	47.1
Africa.....	100	36.7	63.3
Asia.....	100	43.0	57.0
Europe.....	100	94.3	5.7
North America....	100	97.9	2.1
Oceania.....	100	86.5	13.5
South America....	100	52.8	47.2
Other.....	100	....	100.0

*This table is based on data in United Nations Statistical Office (1955e). Population data are for mid-1953.

Source: The Study of Population, page 346.

TABLE B

COMPLETENESS OF BIRTH REGISTRATION DATA AND BASIS OF TABULATION
AS CLASSIFIED BY THE UNITED NATIONS

	Completeness of Registration Data (a)	Tabulation by time of registration or time of occurrence (b)
Middle America		
Costa Rica	C	O
Cuba	U	R
Cominican Republic	U	R
El Salvador	C	O
Guatemala	C	O
Haiti	...	...
Honduras	U	R
Mexico	C	R
Nicaragua	U	R
Panama	C	O
South America		
Argentina	C	O
Bolivia	U	O
Brazil	...	...
Chile	C	O
Columbia	U	R
Ecuador	U	O
Paraguay	...	...
Peru	U	R
Uruguay	U	R
Venequela	U	R

a) Code: C - Those stated to be relatively complete, i.e., representing at least 90% coverage of the events occurring each year

U - Those stated to be unreliable, that is, less than 90% coverage

... - Those concerning which no specific information is available

b) Code: O - Births tabulated according to year of occurrence

R - Births tabulated according to year of registration.

Source: Demographic Yearbook, 1966, United Nations, N.Y., Table 7.

TABLE C

CRUDE BIRTH RATES, DEATH RATES AND RATES OF
NATURAL INCREASE IN CHILE, 1920-1962
(Per 1,000 population)

Period	Birth rate	Death rate	Rate of natural increase
1920-1924	42.4	30.3	12.1
1925-1929	41.9	25.8	16.1
1930-1934	40.5	23.9	16.6
1935-1939	36.6	23.3	13.3
1940-1944	36.4	19.8	16.6
1945-1949	35.7	17.2	18.5
1950-1954	33.8	13.6	20.2
1955-1959	36.0	12.6	23.4
1960-1962	34.8	12.0	22.8

Source: World Population Prospects, United Nations, 1966, page 113.

TABLE D
 CRUDE BIRTH AND DEATH RATES IN FOUR MIDDLE AMERICAN COUNTRIES
 1930-1960

Crude birth rates per 1,000 population				
Period	Mexico	Guatemala	El Salvador	Costa Rica
1930-1934	44.5	51.6	43.3	45.7
1935-1939	43.5	47.7	42.7	45.0
1940-1944	44.2	47.2	43.3	44.9
1945-1949	44.4	50.6	44.4	45.1
1950-1954	44.9	51.4	49.4	49.2
1955-1959	45.9	49.1	50.0	50.0
1960	46.0	49.5	49.9	50.2

Crude death rates per 1,000 population				
Period	Mexico	Guatemala	El Salvador	Costa Rica
1930-1934	25.6	26.1	23.0	22.1
1935-1939	23.3	26.5	21.1	20.0
1940-1944	22.1	27.8	20.5	18.3
1945-1949	17.8	23.8	17.1	14.0
1950-1954	15.5	21.4	15.2	11.6
1955-1959	12.5	19.9	13.2	9.6
1960	11.5	17.5	11.0	8.6

Source: World Population Prospects, United Nations, 1966, pages 110-11.

TABLE E

STRUCTURE OF THE POPULATION BY BROAD AGE GROUPS ACCORDING TO THE "MEDIUM" ESTIMATE OF THE POPULATION FOR THE WORLD, MORE AND LESS DEVELOPED REGIONS AND LATIN AMERICA. 1960, 1980 AND 2000 (PERCENTAGE OF TOTAL POPULATION IN SPECIFIED GROUPS)

Area	0-14 years		15-64 years		65 years and over				
	1960	1980	1960	1980	1960	1980	2000		
WORLD TOTAL	36.4	35.8	32.4	58.7	58.4	61.2	4.9	5.8	6.4
More developed regions	28.7	25.5	25.6	63.0	63.7	63.0	8.3	10.8	11.4
Less developed regions	40.1	39.7	34.6	56.6	56.4	60.6	3.3	3.9	4.8
Latin America	41.7	42.1	38.0	55.0	53.9	57.7	3.3	3.9	4.3
Tropical South America	43.1	43.6	38.8	54.2	52.9	57.3	2.7	3.5	3.9
Middle America (mainland)	45.5	45.3	40.5	51.1	51.5	56.0	3.4	3.2	3.5
Temperate South America	32.5	30.7	27.9	62.6	61.9	63.2	4.9	7.4	8.9
Caribbean	39.9	40.0	35.5	56.2	55.9	59.8	3.9	4.1	4.7

Source: World Population Prospects, United Nations, 1966, page 37.

See original source for areas included in each sub-region.

XIII PAN AMERICAN CHILD CONGRESS

Quito, Ecuador
June 15-22, 1968

Doc ~~XX~~ 27

4. SOCIAL SERVICE ASPECTS

Sub-Topic: THE ROLE OF SOCIAL SERVICE IN THE PROBLEM OF RISING POPULATION

Ch. V. Role of Social Service in Multiprofessional Approach to Problems of Maternal and Child Welfare in Centers of Rising Population.

The United States had double its population during the past 50 years. This situation has increased the importance of the social worker and involve his or her cooperation with many other specialists and professional groups dealing with the problems related to increasing population.

Pattern Of Growth

From April 1960 to July 1967, according to Bureau of Census estimates, the total population of the United States increased from 180 million to 199.1 million a gain of 10.6 percent. Changes by age varied considerably. For example, as a result of the recent decline in birth rate, the number of children under five decreased by 5.6 percent. But the period of the postwar "baby boom" is reflected in gains in the age group from six to 25, and reveals the increasing relative importance of the young men and women in our population.

The population of high school and college age people, from April 1960 to July 1967, each grew by 31.0 percent and by 39.4 percent respectively. And indication of the impact of the high postwar birth rate is the fact that those babies born in 1946 (that is, 21 year-olds in 1967) number 2.8 million, whereas those born in 1947 - the first year of the baby boom, number 3.8 million. During the next several years, the age group 20 to 24 will grow the most rapidly. The large number of babies born during the baby boom period are just now reaching the childbearing ages.

In 1966 there were an estimated 39.5 million women 15 to 44 years of age. According to Census projections, there will be about 42.3 million women of childbearing age by 1970, and 46.9 million by 1975, an increase of 19 percent by the end of these 10 years. In the age group 20 to 29, where childbearing is heavily concentrated, the projected increases are from 12.8 million in 1966 to 15.5 million in 1970 and to 18.3 million by 1975. Unless age-specific birth rates declines drastically, projected changes in numbers of women in childbearing ages will tend to raise the annual numbers of births.

SOCIAL DILEMMA

Today when the United States is enjoying a period of unprecedented affluence, there are a number of groups in our country who have not yet shared in the benefits of this economic progress.

Basically, the technological structure of the United States economy is not shaped to provide work opportunities for all the able-bodied people who need work in exchange for income, yet whose skills have not kept pace with changing times. At this point in the history of the nation, the general unemployment rate is the lowest in history. Yet, in the central cities with their high concentrations of population, and increasing Negro rural migration, the rate rises as high as 32 percent—and most frequently touches the young men and women who have never had the opportunity to enter the labor market.

The greatest victims of this social dilemma are the children those members of society who are always the ones least able to protect themselves against the consequences of population growth interacting with technological change.

Today, the Government of the United States is working with business, industry and responsible citizen organizations, State and local jurisdictions, labor unions, churches, universities and private foundations to establish the mechanisms needed to sustain economic progress and distribution of work opportunities while, at the same time, provide families with the maximum opportunity for self-realization.

Standing behind this deepening commitment to the future of family life is the social work profession upon whom evolves major responsibility for helping extend to areas of health, education, and welfare its basic mission in a democracy—implementing the right of every child to be equipped to his fullest potential. Indeed, the social work profession in the United States has historically supported the statement of the U.S. Committee to the International Council on Social Work Education, that:

"The citizens of a democracy must take qualified pride in formal expressions of human rights if some rights are denied in whole or in part to disadvantaged members of society. Social justice for the individual and respect for his dignity as a human being must be a central force in a democratic society".

Problems of Rapid Population Growth

As increasing numbers of people in the United States enjoy the highest standard of living in the nation's history, the plight of families in the central cities becomes increasingly acute. This situation widens the gap not only financially, but differences intensify psychological reactions to deprivation. Secretary of Agriculture, Orville Freeman, has stated:

- - -

"For too many years, too many people have crowded themselves into central cities people attracted by the hope, often the illusion, of greater opportunity. As a result, our metropolitan areas have more people and problems than they can cope with. All around us they are exploding with violence, at the same time many villages, small towns and their surrounding countrysides are being drained of people and economic vigor".

In 1790, only one out of 20 Americans lived in an urban area. Today, 14 out of every 20 Americans live in urban centers— core cities and suburbia. This means that 70 percent of the people in the United States are living on about one percent of the land.

The tendency toward expansion of suburban communities is reinforced by the deteriorating character of the central city where overcrowding causes severe problems. Most city streets are congested, noisy and full of tension. Living quarters in these areas place neighbors and family members in stifling proximity of one another. City residents are frequently surrounded by polluted water and breathe polluted air.

Lack of adequate privacy harbors the seeds of more mental illness, more crime and delinquency, as well as a concomitant loss of the sense of neighborliness, community responsibility and personal dignity.

In many areas of many cities, poor sanitation engendered by overcrowding breed higher rates of illness. At the same time, the availability of medical services is substantially lower.

A significant number of middle and upper-income families have made the shift from the core cities to suburbia. There, in an increasingly prosperous setting, many families are able to reach out for the needs and pleasures of life that technological and scientific advances have made feasible.

Left behind in the cities with their frustrated hopes are those potential breadwinners who, because of insufficient education or lack of appropriate training, remain clustered at the lowest end of the occupational and income ladder. For, as automation increasingly turns over to machines the traditional tasks of producing and distributing material goods, there remains an ever-shrinking number of jobs for the unskilled.

Rural Migration

All these problems are further aggravated by an increasing influx of rural migrants to the city. Impelled by a venturesome spirit or victimized by the current shift to mechanized farming, they still follow the centuries-old dream of finding a better life in the cities. Few do, but the imposition of population continues.

So while about 60 percent of all manufacturing employment is located in and around the large urban areas of the United States, many migrants who lack industrial skills only serve to add to the vast pool of unemployable city labor. Once miserably poor on less than an acre of land in the country, the rural migrant now tends to be miserably poor in a one-room apartment in the city.

Impact of Unemployment

Because a community's income from tax revenue varies in direct relationship with the income of its inhabitants, vital public agencies which would be expanding instead find themselves locked in a state of chronic financial disability. Thus, the desired range of public social services to children in low-income groups is often so spotty, it constitutes only a token of help, despite the efforts of private agencies to fill the gap.

Unemployment also has drastic social impact on family life in the city. Men who are chronically unemployed, or employed in the lowest status jobs, are often unable or unwilling to remain with their families. Tied to a life with one or more children, but with no husband and frequently insufficient education, the mother's own potential for fulfillment is rapidly undermined. In addition, their children lack needed identification with a father figure and are deprived of the necessary balance of parental control.

Even in homes where there is a father present—and, in the central cities, most children live with both their parents—his earnings are frequently so minimal, they cannot provide the basis of support for a large family. Thus, the mother may undertake to supplement the family income. Or, she may need an opportunity to attend classes where she can develop employable skills in order to fill the gaps in the family income level necessary to maintain comfort and promote upward mobility.

Day Care Needs

For these families, the need for low-cost, high-quality day care facilities is urgent. Yet day care is not the kind of service that low income parents can afford. So, unless this kind of supplementary environment is provided by city communities at low or no cost, many families will never be able to develop to the point where they become contributing members of society.

Children in underprivileged homes frequently also lack the stimulation which, during the growing up years, provides the base for intellectual achievement in school. At a good day care center, these young boys and girls can benefit from a trained corps of professionals who know how to help a child reach out to grasp the excitement of the world around him. They also provide improved health and nutritional status.

Inadequacies in Nutritional Status

While the United States is basically a country where most everyone is well-fed (and often overfed), there are still many people who do not enjoy the benefits of a proper diet because of inadequate income which cannot provide enough money for both a minimal diet insuring adequate nutrition and, at the same time, all other essentials of life.

In addition, a lack of understanding of dietary requirements, poor money management and poor food habits inhibit maximum use of the foods they can buy.

The actual extent and type of malnutrition which exists in the United States at the present time is not known. However, it is obvious that new problems are continually being created as a result of changes in our patterns and habits of living, of new research findings, and the ever-increasing population in the cities. The nutrition problems of concern to the nation at the present moment are found mainly among the poor and include a high incidence of dental caries and iron-deficiency anemia. In some cases, damage is irreparable.

Disadvantaged Schools

Educational problems are particularly acute for the child in the central city. Despite the law of the land that today prohibits segregation in the public school system, the Negro child still tends to remain racially isolated from the mainstream of education in the United States. For, as outmigration from the cities to the suburbs, tends to remain almost exclusively white, the central cities have become more heavily Negro. Today, in fact, 98 percent of the population growth of the Negro people is taking place in the cities. Thus, the typical Negro child attends school only with other Negro children.

In addition, the child from a poor family may be denied the opportunity to take full advantage of any education he is offered. This is because adequate schooling-- the traditional stepping-stone out of poverty in the United States-- is adversely affected by both early parenthood and many siblings. Recent studies indicate that one of the differentiating characteristics between adults in the nation who attain upward mobility and others who remain poor is that the former were born into families with fewer children. In these smaller poor families, the per-child resources were greater, not only in terms of money, but also in greater available attention time than in larger families.

Large Families

Yet, the right to adjust family size to meet changing conditions and aspirations, in addition to trying to meet the educational needs of their children, is denied the average family living in the midst of the poverty in the cities. It has been

- - - -

estimated by Arthur Campbell of the National Center of Health Statistics, for example, that in 1966, indigent mothers delivered half-a-million children more than they would have borne if family planning services were as readily available to them as to the better-educated, higher-income members of society. Recent investigations, show that in the United States women in low-income groups are similar to more advantaged groups in terms of the number of children they would like to have; family size preferences tend to run from two to four children.

Indeed, recently published studies reveal that, on the average nonwhite wives (who have a higher rate of poverty than do white wives) want even fewer children than do the latter. Nevertheless, the disadvantaged nonwhite women continue to have more children than they want—probably because they have more difficulty in securing contraceptive information and services.

According to a recent release by the Bureau of Census, the 1966 median income for all families in the United States reached \$7,436 in 1966. Accepting the poverty status defined by the Social Security Administration, as a family income below \$3,335 for a four member family, it is clear that the poor and the near-poor have to struggle to support two times as many children on less than half the amount of median earnings.

Figures on births in rural America also indicate the correlation between excessive fertility and poverty. Among white rural families with incomes below \$2,000, the average number of births per woman is 48 percent higher than for the nation as a whole. Among nonwhites, the average is 156 percent higher. And as shifting rural conditions make untenable the mounting tide of childhood dependency, many of these families set out for the cities in search of sustenance.

For, along with the rest of the parents in the United States, poor people want for their children the same things that other more fortunate parents want: a good education, good health, respectability, a secure and satisfying job, an attractive home, and a happy marriage. Indeed, studies worldwide indicate that parents generally give economic reasons as the chief reason for limiting the size of their families.

Housing Shortage

Another problem generated by the population increase is a crushing pressure for low income housing in the core cities. It is common for children in crowded areas to be out of the house virtually every waking moment of the day. There are youngsters who escape parental control as early as the age of six because their living quarters are so small ... the surroundings so drab ... the lack of "something to do" so pervasive, that they naturally seek escape in the streets.

These children come home to eat and sleep, of course, but sometimes they do not get enough of each. One study of a group of city dwellers found that the majority slept less than five hours a night. The reason: there simply was not enough space for beds.

Implications spring to mind, of course, about the exposure of these children to sexual stimulation while, at the same time, they are denied adequate sublimating outlets. Indeed, too long have we overlooked the social work experience that it is young girls from these kinds of surroundings who have the greatest vulnerability to out-of-wedlock pregnancy.

Infant Mortality

Although notable reductions in infant mortality have been made in the United States during this century, we still have not achieved the low rates observed in a number of western European countries. Descending from rates that were probably well over 100 deaths under one year of age per 1,000 live births in the early 1900's the infant mortality rate dropped fairly steadily to 26 per 1,000 in 1955. It stayed at, or above, this level until 1961, and then remained nearly constant at 25 for five years. Between 1965 and 1966, however, the rate dropped from 24.7 to 23.7 and by 1967, it had dropped to 22.1. So, it has only been since 1965 that any substantial progress has been made in reducing infant mortality from the 25-26 plateau that it had been on for eleven years. Meanwhile, rates in a number of other countries have fallen well below the rates observed in the United States.

One-Parent Families

Another major problem facing the poor is the incidence of disruption of marital status which is five times as great in this section of society as in any other socioeconomic group. This problem of one parent families is further augmented by the recognition that the proportion of identified illegitimacy in poor and near-poor environments is almost eight times as great as among those outside either poverty group. Misreporting is suspected, of course, from among the more privileged sectors of society; nevertheless, in 1965, the number of reported illegitimate births in this country reached 291,000. Although this increase does not represent an increase in the illegitimacy rate, it does mean that in sheer numbers alone, the number of out-of-wedlock babies born that year was double the number born in 1950.

In addition, the unwed mother who does not receive proper prenatal care, is at high risk during pregnancy. Thus, -she is four times more likely to die as a result of her pregnancy than the married woman who has a baby. - Her infant is twice as likely to die before the first birthday than the infant born to a married couple. -Her baby stands a great chance of being born with a premature birth weight and thus runs 20 times the risk that a full-term baby does of suffering from mental retardation, other forms of brain damage, or congenital anomalies affecting his physical mobility.

Unwed Schoolage Mother

Perhaps the most perplexing problem within the spectrum of out-of-wedlock births is the young unwed girl under the age of 18. Typically expelled from school as soon as her condition is discovered, she faces a future with no education, no employment, no husband. In addition, she is subject to chronic dependency in the United States because she frequently continues to bear children out-of-wedlock.

For the nation as a whole, it is estimated by the Department of Health, Education, and Welfare, that 44 percent of out-of-wedlock babies are delivered by mothers 13 to 19 years of age. And according to estimates of the Children's Bureau, if there is no intervention and this pace continues unabated, more than 77,000 babies will be born to schoolage girls, 17 years and younger, in 1968.

SEEKING SOLUTIONS:

The Nature of Social Work in the United States

Basically, therefore, the problems that beset the social work profession are the problems that arise from social change.

Yet, it is not only the increasing complexity of our social system, particularly exemplified by the crisis in the cities, that is bringing about a greater responsibility for the social welfare profession. It is also the steadily rising expectation of this nation that no person shall be deprived of "life, liberty and pursuit of happiness" in an era where these variables are rapidly becoming constants for increasing numbers of families. In addition, not only the poor, but the more prosperous sectors of society are beginning to turn to the social welfare worker for help with such needs as planning for a confused adolescent child, or securing children through adoption.

Multiprofessional Approach

Social engineering on this large scale logically requires all social welfare workers involved with children to relate also to personnel from other helping professions, technical disciplines, and ancillary services. In some types of agencies—public welfare, child welfare, voluntary family service agencies, community centers, settlement houses the social worker operates independently. In other types of settings, he functions as a member of a team, bringing his skills to bear on the social aspects of those concerns primarily in the domain of doctors, teachers, or law enforcement personnel. In still other situations, the social worker provides a separate distinct service in larger operations such as the military services, public housing, and labor organizations.

- - - -

Professional social work in the United States had its origins in connection with the practice of medicine in hospitals. Today, it is involved with every facet of child life in the nation. In general, over the years, the range of social work has increasingly broadened to encompass the body of scientific knowledge developed in this century. Today, social workers know a great deal about the factors in individual life and society that contribute to physical, mental and social health. They know more than ever about the possible techniques for circumventing personal or social breakdown. And they know how to stimulate interested citizens to obtain a realistic view of resources in their communities which bolster child life. And they know how to seek out appropriate resources—both on a Federal level and in the private sectors of the economy—in order to help expand programs into areas where breaches of service exist.

And it is these steadily evolving dimensions of social work practice that continually back-up the unprecedented effort being mustered by the nation today to bring a complex of economic, educational, medical, and vocational programs to bear on the multiple causes of poverty.

Priority Program

When the Congress of the United States in 1964 passed the Economic Opportunity Act, it affirmed as a priority policy of the United States, the elimination of the paradox of poverty in the midst of plenty.

Today, that policy is being implemented, in part, by Community Action Programs a new type of long-range emergency assistance program whose purpose is "... to stimulate better focusing of all available local, state, private and Federal resources upon the goal of enabling low-income families, and low-income individuals of all ages, to attain the skills, knowledge, and motivations and secure the opportunities needed for them to become fully self-sufficient."

Community Action Programs are a local private-public coalition against poverty. The Nation's business community is deeply concerned with the problems of poverty and is helping take action toward the development of effective solutions. The urban crisis, after all, is a luxury few cities can afford, and much of the cost of this crisis is being paid by taxes on business.

The Community Action Program includes the following organizations and services: Neighborhood Service Systems, Manpower, Opportunities Industrialization Centers, Upward Bound, Adult Basic and School Age Education, Head Start and Follow Through, Comprehensive Health Care Systems, Family Planning, Rural Programs, Indian Programs, Programs for the Aged, Co-Operatives, Summer Youth programs, Emergency Food and Medical Services, Legal Services, Housing Services, Consumer Home and Food Programs.

The Neighborhood Service Systems

In a great number of communities, the problem of poverty includes inadequate resources for social and health services. Often, these services are too far away for the potential client to reach, or the services are splintered in different neighborhoods of the community. To compound these difficulties, the poor, sick and hopeless are frequently treated as second-class citizens if and when, they do come to the attention of the public health and welfare agencies.

The kinds and methods of operation of neighborhood centers are as disparate as the communities they serve. They range from centers in metropolitan areas which are open daily, including evenings and weekends, to rural centers open several days a week on a scheduled basis.

Through Neighborhood Centers, a complete array of services and programs are offered. A survey reveals that 48 percent of the Neighborhood Centers offered, such social welfare services as emergency shelter or public assistance information. Forty-three percent of the centers offered manpower services. Health programs were offered in 35 percent of the centers, school age education programs in 28 percent, consumer education and action in 28 percent, housing services in 24 percent, adult literacy programs in 22 percent, legal services in 21 percent, and cooperative enterprises such as credit unions and consumer cooperatives were located in 9 percent of the Neighborhood Centers.

The Neighborhood Health Centers have already shown dramatic reductions in the need for hospital care once preventive services and treatment are readily available in areas where the poor live. Twenty centers are currently in operation and funds have been obligated for forty one.

This network of neighborhood health centers will give the highest priority to prenatal care and identification and treatment of infant and child illness.

Envisioned for these centers is a Peace Corps type of operation in which young doctors would serve for two years to bring quality health services to the ghetto and rural poor.

Serving as a stimulus to self-help activities is also one of the most important roles of a neighborhood center. The process is gradual. The first step is taken when a poor person comes to the center to discuss his problem and to see how he can be helped. The attitude of the center workers and the calibre of help they provide the first time are a critical part of rehabilitation. If sympathetic and realistic help is forthcoming, the poor person is more likely to return to the center and become involved in such self-help and community betterment enterprises as remedial education and clean-up campaigns. In these programs, many poor people, for the first time, make a start toward overcoming the lack of self-confidence, fatalism, helplessness, fear and indifference that can prevent many an antipoverty program from being effective.

Project Head Start

Early childhood education is at the heart of the effort to reconstruct the environment which incapacitates disadvantaged children even before they enter the school system. One of these programs is Project Head Start, initiated under the Economic Opportunity Act. Designed to overcome the debilitating effect of a poverty environment on learning ability, these programs, in their short span of existence, have demonstrated the value of high quality early education.

In addition, the Head Start Programs also work to meet the health and welfare needs of the young children and their families.

The social services offered by Head Start are not group services; yet each service plays an essential role in the care of children and their families. They include: Intake, Parent Education, Informal Counseling, Emergency Transportation, Emergency Financial Aid, Home Visitation, and a Referral Services.

Neighborhood Youth Corps

Supported, in part, by the Federal Government, the Neighborhood Youth Corps enlists the aid of public and voluntary resources to provide work experience for young men and women 14 to 20 years of age.

Enrollees are young people who dropped out of school prior to graduation. They are paid while learning good work habits in small work groups. In addition, these young people receive health, education, counseling and cultural enrichment programs.

Jobs Corps

Young men and women who have dropped out of school may enroll in the Job Corps, a resident program providing health services, work training, recreation, education, counseling and participation in community activities.

Day Care

Many communities are experimenting with daily group care of children so that youngsters will face fewer hazards to sound emotional and physical development while their mothers are working or studying outside the home. The optimum programs are not simply custodial care but are tailored to the needs of the growing child.

Some of the more innovative programs are involved with youngsters in the earliest years of life. Experience and research by leading psychiatrists and child care experts seem to indicate that more care of these very young children can be successfully delegated to a surrogate mother, or even to an institution, if the relationship between substitute mother and child yields no deficit in mothering than we had formerly believed safe.

Since parent had home environment have a critical impact on a child's early development, the group care of children also involves work with parents, aiding them in participation in the day care program, as well as informal counseling, emergency supplies or guidance in the proper nutrition of children and access to health care.

Services to Unwed School Girls

An attempt to deal with the problems generated by young unwed mothers is being made at over 40 comprehensive group-work projects for young unwed mothers. The aid of these programs is to afford the girls opportunity for a continuing education during the course of their pregnancies, as well as to provide them with a variety of special services which include prenatal care, counseling, home economics, infant care and medical services including family planning.

These projects are beginning to offer a great deal of evidence that the young unmarried pregnant girl is a flashing light... not to the doctor alone... not to the school alone... and not to the social worker alone... but to all within reach, that a variety of community services must be deliberately brought together in an attempt to redirect her future at this critical time. With this casefinding technique, we are beginning to identify and help many girls who, otherwise, would form a group from which multiple pregnancies could be predicted.

Thus, in a densely-populated, grossly-underprivileged neighborhood in Brooklyn New York, two-thirds of the girls in such a project returned to school upon completing their pregnancies.

And in an Upper Manhattan project which has just ended, only 11 out of 492 girls had a subsequent out-of-wedlock pregnancy during the two years of the project operation.

From these projects there may also emerge added insights into the many forces which converge on a young girl and catapult her into the role of an unwed mother. The more the social worker knows about the causes of illegitimacy, the greater progress we can make toward the ultimate prevention of even the first pregnancies in unwed women.

Family Planning

Possibly the greatest social change that is taking place in the cities today is the extension of family planning information and services to those who do not know they can exert some measure of control over family size. Today, the Federal Government recognizes that the right to determine the size of one's family is a basic human right, and that the Government of a democracy has a responsibility to secure that right for all who desire to exercise it. All family planning programs supported by the Federal Government are free from coercion or pressure of mind or conscience, guaranteeing that the client's decision will be an independent decision based on self determination.

Anticipating continued expansion of family planning services, President Johnson has already recommended that, for Fiscal Year 1969, Congress more than double the amount currently allocated for family planning activities within the spectrum of maternal and child health programs.

In developing Federally-supported programs for maternity and infant care, the United States has taken into account those areas of the nation with high infant mortality rates. Statistics on infant mortality for counties and for census tracts in cities have shown clearly that the areas of greatest need where services should be increased and improved lie within impacted population areas. Identification of these areas is a vital element in effective State and local planning.

In most areas of the United States, any woman who has ever been pregnant can today receive contraceptive advice if the family planning center or maternal and child health service is accessible to her. A growing number of communities, however do not demand evidence of even first baby as an eligibility card of admission for family planning services. Indeed, the guidelines prepared by the Children's Bureau for all the Federally-aided maternal and child health programs authorized under the 1967 Social Security Amendments will specify that family planning services be made available without regard to marital or maternity status.

Meanwhile, programs of family planning within maternal and child health centers already established within the United States, may have already had some effect on the infant mortality rate. It is significant that the infant mortality rate for 1966 of 23.7 per 1,000 live births was 4 percent less than the previous year and represented the sharpest decrease since 1960. The significant decline continued in 1967, when the provisional infant mortality rate dropped to 22.1 per 1,000 live births.

Notwithstanding other factors at work, this reduction coincides with the recent extensive development of family planning services supported, in part, by the Federal Government and implemented by increasing numbers of State and local governments.

Of course, family planning is no substitute for better education, better housing, better jobs, or all the other means the United States is mustering to reduce poverty and hopelessness among many population groups. Nevertheless, the social work profession has for too long assumed a passive role in assessing the place of family planning in helping people exert some measure of control over their own destinies. They are now an integral part of the health teams making these services available to those who have long been denied equal access.

Gaps in Social Work Manpower

As social welfare in the United States increasingly interacts with other institutional approaches to the pertinent problems of the day, the gap begins to widen between the number of people trained to administer these kinds of services.

Indeed, a major problem in virtually every community in the United States is how to meet the demand for the multi-faceted social work programs directed toward maternal and child welfare. For the most accurate gauge of progress in any society is the way it treats the children on whom its future depends.

Comprehensive data on social work manpower accumulated in 1960 by the National Social Welfare Assembly and the Department of Labor in cooperation with the Department of Health, Education, and Welfare, reveal serious shortages in the proportion of social work personnel with professional education, and in the ratio of total staff to population groups served.

In public assistance programs, for example, only 4.5 percent of social work staff had graduate education in social work. In the field of social work in hospitals, there was a total of only 2,656 social work staff for the almost 7,000 hospitals in the country.

In the school system, the total number of graduate social workers was even less than the number of social workers in hospitals. For the 42,695,000 children in elementary or secondary schools in 1960, there was one social worker for approximately every 18,000 children. Child welfare services also presented serious lacks in coverage; whole counties in many states lacked any child welfare services from any social worker.

While no similar definitive study has subsequently been made, all data points to a steadily mounting need for trained manpower in all the social services.

Training Opportunities

Meeting the demand for competent and sufficient social work manpower for health, education, and welfare services occupies the serious attention of program administrators, policymakers and legislators as new social services are recognized as essential to the general welfare and strength of the nation.

The 1963 Amendments to the Social Security Act, for example, provided authorization of funds, now used for direct Federal support to the 66 accredited graduate schools of social work for traineeships, faculty development, and long and short-term institutes.

The 1967 Amendments to this same Act made new funds available for undergraduate students of social work earning their basic college degrees.

In addition, under this same law, public assistance and public health agencies utilizing Federal funds are obligated to provide for the training and effective use of paid subprofessional staff or nonpaid or partially paid volunteers

as community service aides. This new obligation on the part of public welfare creates new corps of workers. Indeed, the success of many social welfare programs largely revolves around getting the story across to the people who need it. And much of the story can be told by neighbors who have experienced the same misgivings, and reach for the same goals, as the family next door.

Graduate schools of social work education have also stepped up the numbers of their graduates. During the academic year 1966-67, the master's degree was conferred upon 4,606 candidates, a 14 percent increase over the previous record-breaking year. Fifty-four doctorates were also awarded by accredited schools of social work, thus preparing new people for leadership in the fields of research, training, administration, or for demonstrating special social work skills in casework, group work or community organization.

DELEGATION OF THE UNITED STATES

XIII PAN AMERICAN CHILD CONGRESS

Quito, Ecuador

June 15-22, 1968

6. V. WOMEN'S EMPLOYMENT OUTSIDE THE HOME

The woman in the United States today is faced with new problems and new challenges. As part of the changing world about her, she performs not only her basic function within the family unit, but also assumes obligations necessitated by times in which she lives. Increasingly, these obligations include obtaining paid employment.

Over the decades, social and economic forces have drawn more and more women into jobs outside the home. Since the pre-World War II period, the trend has been accelerated: there is scarcely a workplace in the nation which does not today employ women workers. The most striking rate of increase in employment of women has been among working mothers. More than 1 out of 3 mothers were in the labor force in March 1966 as compared with less than 1 out of 10 in 1940.

Among the nearly 27 million women workers in the United States, two fifths, or 9.9 million, had children under six years of age. These working mothers constituted 37 percent of the total women in the labor force and 36 percent of all mothers in the population.

As a rule, economic necessity alone prompts such mothers to seek a job. Far more mothers work outside the home when the family income is low than when it is high. About one out of every seven working mothers come from families in which the income of the husband is less than \$ 3,000. Over 8.1 million working mothers come from homes where the husband was present. The other 1.7 million were widowed, divorced, or separated from their husbands for other reasons.

Of all working mothers with children under 6 years of age, 15 percent had husbands whose income was less than \$ 3,000 and 26 percent had husbands with incomes between \$ 3,000 and \$ 5,000 in 1965. The comparable percentages for working mothers with older children (6 to 17 years of age only) were 13 percent and 18 percent, respectively. Therefore, even if the husband was employed, his salary alone was not sufficient to meet everyday needs of the family.

The 9.9 million working mothers with children under 18 years of age in 1966 was the highest number ever recorded. This 1966 figure for mothers with children under 18 years in the Nation's labor force compares with about 4.6 million mothers in 1950 and 1.5 million in 1940. The compulsion on a mother to seek work is obviously greatest in father-less homes and in homes where the husband is absent, in this case, her earnings are not supplementary; they are

basic to the maintenance of her family. In this most affluent of nations, 37 percent of all families headed by a woman lived in poverty in 1964; many other such families lived in near poverty.

Other factors that influence a mother's decision to seek work include the jobs in the community available to one with her education, training, or skills, and the hours that she is required to be on the job. Mothers with young children have a strong preference for part-time or part-year jobs.

In the final analysis, the decision whether to work outside the home rests with each individual mother. Usually, she bases her decision on the particular circumstances of her life. She may feel the choice is forced upon her, as in the case of critical financial necessity. But the choice is still her own in a society that puts great value on self-determination by the individual and on the individual's right to exercise free choice.

Meanwhile, it is anticipated that as a result of The 1967 Amendments of the Social Security Act, great emphasis will be placed upon the rapid expansion of day care and other child care services for children from low income families, especially children of working mothers and those receiving vocational training through the Department of Labor. A favorable climate for such expanded services was stimulated by the success of the innovative preschool Head Start program, and subsequently the Follow-Through program. Compensatory preschool education for children from low income families and follow-through during early school years are intended to make up for the lack of stimulation received in their own homes. Equally essential for sound day care are health and social services. The involvement of parents in such programs is another element that is expected to improve family life. Where health, education, and welfare agencies have collaborated closely in day time programs for children, with parents participating as paid child care aids or volunteers, some parents have re-enrolled in school to upgrade their education or who have been trained for positions in the child care field. Latest capacities have emerged with encouragement and with the opening up of real opportunities.

XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

del 15 al 22 de junio de 1968

QUITO-ECUADOR

CONFERENCIA ESPECIALIZADA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS

SECCIONAL 6

ASPECTOS JURIDICO-SOCIALES

TEMA:

ALGUNOS ASPECTOS SOCIALES Y LEGALES DE LA DESORGANIZACION FAMILIAR EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

AUTOR:

DELEGACION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

Doc. Nº 29

16 de junio de 1968

Original: **INGLES**

XIII PAN AMERICAN CHILD CONGRESS

Quito, Ecuador

June 15-22, 1968

6. I, II, III, IV

SOME LEGAL AND SOCIAL ASPECTS OF FAMILY DISORGANIZATION IN THE
UNITED STATES OF AMERICA

In 1966, 90 percent of the families in the United States with children under age 18 were two-parent families; nine percent were headed by a woman 1/ Of the two and a half million fatherless families in the 1960 census, over half were fatherless because of divorce, desertion, separation or illegitimacy. The father was dead in a fourth of the families, and in the remaining families the father was in military service, working away from home, living in an institution, or in other circumstances that separated him from his family. 2/

An estimated 543,000 divorces and annulments were granted in the United States in 1967, or 40,000 more than the provisional estimate for 1966 (494,000). This raises the national divorce rate per 1,000 population to 2.7 from its previous level of 2.5 in 1965 and 1966. In 1964, the number of children involved in divorces was 634,000, compared with 630,000 in 1965. This decrease may be accounted for by the declining number of births. It appears that the divorce rate has been accelerating since 1964, with the numbers of children involved declining

1/ CURRENT POPULATION REPORTS, series P-20, No. 164, April 12, 1967, p. 2, U.S. Department of Commerce, Bureau of Census.

2/ U.S. CENSUS OF POPULATION, 1960, "Detailed Characteristics, "P.C. (1)-1D, Table 185. As referred to in WIDOWS WITH CHILDREN UNDER SOCIAL SECURITY, Social Security Administration, U.S. Dept. of Health, Education, and Welfare, 1966, P. 63.

slightly. 3/

Available statistics regarding the causes of divorce do not give a real indication of the actual problems leadign to disruption of marriages. The divorce laws of the 50 States are predicated on establishing the guilt of one of the parties as a reason for dissolving the marriage. It is necessary to allege and establish a legal cause such as adultery, cruelty, desertion, or nonsupport. The legal cause usually tells little, if anything, about the underlying difficulties

that led to court. Many writers attribute divorce to such factors as personality characteristics, psychological insecurity, cultural background, habitual response patterns, and religious or ethical ideals. Others stress economic and social factors. 4/ Marital instability is more frequent in urban populations, the low-income population and among nonwhites. 5/

In discussing family disorganization, any writers cite as factors: the rapid industrialization of the country, the rural to urban migration, and the emphasis upon individual fulfillment. Population growth is noted only as it accounts for the increase in numbers of families disrupted.

The causes and consequences of family instability are obviously numerous and far-reaching. There has been particular concern about the high incidence of poverty among families headed by a woman: in 1966 about half of the families with children under 18 that were headed by a woman were poor, according to the Social Security Administration. 6/ Census figures show much higher rates of fatherless families for Negroes than for whites. The 1965 figures show about 9 percent of white families are headed by a woman as compared with 24 percent of nonwhite families. During the past 25 years there has been a gradual but not acute increase (a total of 5 percentage points) in the proportion of one-parent families among Negroes. 7/

The growing public concern over family breakup and rising costs of public assistance for needy families and children resulted in the enactment in 1962 of Amendments to Title IV of the Social Security Act. In order for a State public welfare agency to qualify for Federal matching payments for Aid to Families with Dependent Children, its State plan was required to include services to maintain and strengthen family life for children, and to help relatives with whom the children are living to attain or retain capability for self-support or self-care. Eligibility for money payments to needy families was extended, at State option, to families of unemployed parents. Previously, for children to be eligible for aid, they had to have been deprived of parental support or care by reason of the death, continued absence from the home, or physical or mental incapacity of a parent. All States implemented the social service amendments in varying degrees according to the fiscal capacity of the State.

6/ Orshansky, Molly: "Who Was Poor in 1966". RESEARCH AND STATISTICS NOTE, Social Security Administration, U.S. Dept. of Health, Education, and Welfare, December 6, 1967, Table 4.

7/ CURRENT POPULATION REPORTS, Series P-20, Nos. 153, 125, 116, 106, 100, 88, 83, 75, 67, 53, 44, 33, 26. U.S. Bureau of the Census. Referred to in Herzog, Elizabeth, ABOUT THE POOR, Children's Bureau, U.S. Dept. of Health, Education, and Welfare, 1967.

During 1965, the Congress of the United States enacted twenty-five major pieces of social legislation. Legislation enacted during the two years 1964-65 included the Economic Opportunity Act (known as the legislative base for the "War on Poverty"), the Civil Rights Act, the Food Stamp Plan, the Welfare Amendments of 1964, and the Social Security Amendments of 1965. Related legislation included the Older Americans Act, the Appalachia Regional Development Act of 1965, and the Elementary and Secondary Education Act of 1965. These laws re-emphasized the national belief in equality of opportunity and revealed the way in which major problems interweave. The extended social welfare programs included health, employment, housing, education, and income security.

Despite these far-reaching measures, by 1967, the Congress was expressing grave concern over the rapidly expanding costs of AFDC (Aid to Families with Dependent Children). The report of the Committee on Ways and Means stated, "Your committee has become very concerned about the continued growth in the number of families receiving aid to families with dependent children (AFDC). In the last 10 years, the program has grown from 646,000 families that included 2.4 million recipients to 1.2 million families and nearly 5 million recipients.

Consequently, the Congress enacted twenty-five Amendments to Title IV of Social Security Act constituting requirements with which States must comply in order to qualify for Federal Matching funds. A Work Incentive Program was established under the Department of Labor to which all appropriate children over age 16 and not in school, and relatives and other individuals receiving AFDC are to be referred for training and employment. Child care services must be furnished to permit participation in the Work Incentive Program. Family planning services must be offered, although acceptance is voluntary. Additional provisions are designed to combat illegitimacy, to protect children from neglect and to assist States to obtain support from deserting parents. Under these, and other significant, Amendments a wide range of social, education, and health services to maintain and strengthen family life and to foster child development may be given Federal support.

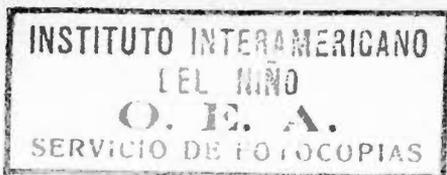
Another significant measure was the requirement that there be a single organizational unit in State and local public welfare agencies to provide an integrated program of family and child welfare services. The purpose was to assure that there would be a unified and coordinated approach to the delivery of services under the AFDC and the Child Welfare Services program. The Child Welfare Services program, established under the Social Security Act of 1935, consists of public social services which supplement, or substitute for, parental care and supervision for the purpose of (1) preventing or remedying, or assisting in the solution of problems which may result in, the neglect, abuse, exploitation or delinquency of children, (2) protecting and caring for homeless, dependent, or neglected children, (3) protecting and promoting the welfare of children of working mothers, and (4) otherwise protecting and promoting the welfare of

children, including the strengthening of their own homes where possible or, where needed, the provision of adequate care of children away from their homes in foster family homes or day care or other child-care facilities.

Under this program an estimated 607,900 children were receiving child welfare services from State and local departments of welfare on March 31, 1967. Forty-eight percent of these children were living in the homes of parents or relatives or independently, 34 percent were in foster family homes, 10 percent were in institutions, 7 percent in adoptive homes and one percent in other living arrangements.

The great preponderance of these children are from families that are at lower levels of socio-economic status. Over one-fourth are from families receiving public assistance, or, in the case of children in foster care, had been placed from families receiving public assistance. What brings children and families to public child welfare agencies, however, is not usually their economic status alone but the social and psychological problems and conditions that are associated with poverty or low income.

Hopefully, recent legislative and social measures represent an emerging national policy with respect to the strengthening of the family unit in the changing social order.



DELEGATION OF THE UNITED STATES

XIII PAN AMERICAN CHILD CONGRESS
Quito, Ecuador
June 15-22, 1968

6. I, II, III, IV

SOME LEGAL AND SOCIAL ASPECTS OF FAMILY DISORGANIZATION IN THE UNITED STATES OF AMERICA

In 1966, 90 percent of the families in the United States with children under age 18 were two-parent families; nine percent were headed by a woman 1/ Of the two and a half million fatherless families in the 1960 census, over half were fatherless because of divorce, desertion, separation or illegitimacy. The father was dead in a fourth of the families, and in the remaining families the father was in military service, working away from home, living in an institution, or in other circumstances that separated him from his family. 2/

An estimated 543,000 divorces and annulments were granted in the United States in 1967, or 40,000 more than the provisional estimate for 1966 (494,000). This raises the national divorce rate per 1,000 population to 2.7 from its previous level of 2.5 in 1965 and 1966. In 1964, the number of children involved in divorces was 634,000, compared with 630,000 in 1965. This decrease may be accounted for by the declining number of birth. It appears that the divorce rate has been accelerating since 1964, with the numbers of children involved declining

1/ CURRENT POPULATION REPORTS, series P-20, N°. 164, April 12, 1967, p. 2, U.S. Department of Commerce, Bureau of Census.

2/ U.S. CENSUS OF POPULATION, 1960, "Detailed Characteristics, "P.C. (1)-1D, Table 185. As referred to in WIDOWS WITH CHILDREN UNDER SOCIAL SECURITY, Social Security Administration, U.S. Dept. of Health, Education, and Welfare, 1966, P. 63.

slightly. 3/

Available statistics regarding the causes of divorce do not give a real indication of the actual problems leadign to disruption of marriages. The divorce laws of the 50 States are predicated on establishing the guilt of one of the parties as a reason for dissolving the marriage. It is necessary to allege and establish a legal cause such as adultery, cruelty, desertion, or nonsupport. The legal cause usually tells little, if anything, about the underlying difficulties

that led to court. Many writers attribute divorce to such factors as personality characteristics, psychological insecurity, cultural background, habitual response patterns, and religious or ethical ideals. Others stress economic and social factors. 4/ Marital instability is more frequent in urban populations, the low-income population and among nonwhites. 5/

In discussing family disorganization, any writers cite as factors: the rapid industrialization of the country, the rural to urban migration, and the emphasis upon individual fulfillment. Population growth is noted only as it accounts for the increase in numbers of families disrupted.

The causes and consequences of family instability are obviously numerous and far-reaching. There has been particular concern about the high incidence of poverty among families headed by a woman: in 1965 about half of the families with children under 18 that were headed by a woman were poor, according to the Social Security Administration. 6/ Census figures show much higher rates of fatherless families for Negroes than for whites. The 1965 figures show about 9 percent of white families are headed by a woman as compared with 24 percent of nonwhite families. During the past 25 years there has been a gradual but not acute increase (a total of 5 percentage points) in the proportion of one-parent families among Negroes. 7/

The growing public concern over family breakdown and rising costs of public assistance for needy families and children resulted in the enactment in 1962 of Amendments to Title IV of the Social Security Act. In order for a State public welfare agency to qualify for Federal matching payments for Aid to Families with Dependent Children, its State plan was required to include services to maintain and strengthen family life for children, and to help relatives with whom the children are living to attain or retain capability for self-support or self-care. Eligibility for money payments to needy families was extended, at State option, to families of unemployed parents. Previously, for children to be eligible for aid, they had to have been deprived of parental support or care by reason of the death, continued absence from the home, or physical or mental incapacity of a parent. All States implemented the social service amendments in varying degrees according to the fiscal capacity of the State.

6/ Orshansky, Molly: "Who Was Poor in 1966". RESEARCH AND STATISTICS NOTE, Social Security Administration, U.S. Dept. of Health, Education, and Welfare, December 6, 1967, Table 4.

7/ CURRENT POPULATION REPORTS, Series P-20, Nos. 153, 125, 116, 106, 100, 88, 83, 75, 67, 53, 44, 33, 26. U.S. Bureau of the Census. Referred to in Herzog, Elizabeth, ABOUT THE POOR, Children's Bureau, U.S. Dept. of Health, Education, and Welfare, 1967.

During 1965, the Congress of the United States enacted twenty-five major pieces of social legislation. Legislation enacted during the two years 1964-65 included the Economic Opportunity Act (known as the legislative base for the "War on Poverty"), the Civil Rights Act, the Food Stamp Plan, the Welfare Amendments of 1964, and the Social Security Amendments of 1965. Related legislation included the Older Americans Act, the Appalachia Regional Development Act of 1965, and the Elementary and Secondary Education Act of 1965. These laws re-emphasized the national belief in equality of opportunity and revealed the way in which major problems interweave. The extended social welfare programs included health, employment, housing, education, and income security.

Despite these far-reaching measures, by 1967, the Congress was expressing grave concern over the rapidly expanding costs of AFDC (Aid to Families with Dependent Children). The report of the Committee on Ways and Means stated, "Your committee has become very concerned about the continued growth in the number of families receiving aid to families with dependent children (AFDC). In the last 10 years, the program has grown from 646,000 families that included 2.4 million recipients to 1.2 million families and nearly 5 million recipients.

Consequently, the Congress enacted twenty-five Amendments to Title IV of Social Security Act constituting requirements with which States must comply in order to qualify for Federal Matching funds. A Work Incentive Program was established under the Department of Labor to which all appropriate children over age 16 and not in school, and relatives and other individuals receiving AFDC are to be referred for training and employment. Child care services must be furnished to permit participation in the Work Incentive Program. Family planning services must be offered, although acceptance is voluntary. Additional provisions are designed to combat illegitimacy, to protect children from neglect and to assist States to obtain support from deserting parents. Under these, and other significant, Amendments a wide range of social, education, and health services to maintain and strengthen family life and to foster child development may be given Federal support.

Another significant measure was the requirement that there be a single organizational unit in State and local public welfare agencies to provide an integrated program of family and child welfare services. The purpose was to assure that there would be a unified and coordinated approach to the delivery of services under the AFDC and the Child Welfare Services program. The Child Welfare Services program, established under the Social Security Act of 1935, consists of public social services which supplement, or substitute for, parental care and supervision for the purpose of (1) preventing or remedying, or assisting in the solution of problems which may result in, the neglect, abuse, exploitation or delinquency of children, (2) protecting and caring for homeless, dependent, or neglected children, (3) protecting and promoting the welfare of children of working mothers, and (4) otherwise protecting and promoting the welfare of

children, including the strengthening of their own homes where possible or, where needed, the provision of adequate care of children away from their homes in foster family homes or day care or other child-care facilities.

Under this program an estimated 607,900 children were receiving child welfare services from State and local departments of welfare on March 31, 1967. Forty-eight percent of these children were living in the homes of parents or relatives or independently, 34 percent were in foster family homes, 10 percent were in institutions, 7 percent in adoptive homes and one percent in other living arrangements.

The great preponderance of these children are from families that are at lower levels of socio-economic status. Over one-fourth are from families receiving public assistance, or, in the case of children in foster care, had been placed from families receiving public assistance. What brings children and families to public child welfare agencies, however, is not usually their economic status alone but the social and psychological problems and conditions that are associated with poverty or low income.

Hopefully, recent legislative and social measures represent an emerging national policy with respect to the strengthening of the family unit in the changing social order.

