

O. E. A.

INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO

BA.6.21

XIII
CONGRESO
PANAMERICANO
DEL
NIÑO

QUITO, Ecuador

Junio - 15 - 22, 1968

El INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO es un Organismo Especializado de la Organización de los Estados Americanos, encargado de promover el estudio de los problemas relativos a la maternidad, niñez, adolescencia y familia en América, y la adopción de medidas conducentes a su solución.

Está regido por un Consejo Directivo, formado por un Representante de cada país americano, Estados Miembros de la O.E.A. Como eje central tiene el INSTITUTO su oficina en Montevideo, de la que es Director General el Dr. Rafael Sajón.

Corresponde al Consejo Directivo aprobar todos los programas de trabajos técnicos a realizar por el INSTITUTO en los diferentes campos de la salud, educación, estudios jurídico-social, servicio social, estadístico, y a la Oficina, su realización en el ámbito americano.

El Congreso Panamericano del Niño, órgano del INSTITUTO, es una conferencia especializada interamericana que estudia los problemas del niño y de la familia, formulando recomendaciones que el INSTITUTO debe divulgar en todos los Estados Miembros y procurar su cumplimiento.

Tiene una biblioteca especializada a disposición de todos los que deseen consultarla: cuenta con servicio de "microfilm" para satisfacer pedidos desde todo lugar de América y prepara bibliografías sobre temas relativos a la protección de la maternidad, niñez, adolescencia y familia.

Se ha publicado desde la fundación del INSTITUTO en el año 1927 un BOLETIN en forma ininterrumpida, el que cuenta con un Comité Editorial que está integrado con los señores Representantes de los Estados Miembros que son parte del Consejo Directivo del I.I.N.

El precio de suscripción a esta publicación es de cuatro dólares anuales. US\$ 4.00.

O. E. A.
INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO



**XIII CONGRESO PANAMERICANO
DEL NIÑO**

**QUITO, Ecuador
Junio 15 - 22, 1968**

**MONTEVIDEO
URUGUAY
1 9 6 8**

0004112

INDICE

	Pág
Prólogo. Por el Director General, Dr. Rafael Sajón	5
Temario del XIII Congreso Panamericano del Niño	7
Situación demográfica, económica, social y educativa de América Latina. Preparado por UNESCO, CEPAL, CELADE, y Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas	10
Aspectos demográficos de la infancia y de la juventud en la América Latina. Por CELADE	116
Datos Estadísticos	148
El crecimiento de la población de América Latina y las primeras etapas de las políticas de población; su influencia sobre los problemas de la juventud y del desarrollo. Por el Dr. Hernán Romero	155
La población de América Latina en el Siglo XX. Por Carmen A. Miró	193
La explosión de la población. Por el Dr. Alberto Lleras Camargo	236
Influencia del crecimiento de la población en el desarrollo de la América Latina. Por el Dr. Manuel San Miguel	248
Situación de la legislación relativa a la minoridad en Latino América. Resumen. Por los Dres. Rafael Sajón y José P. Achard	260
CONGRESOS PANAMERICANOS DEL NIÑO.	
Recomendaciones aprobadas sobre:	
Derechos del Niño	270
Importancia de la estadística	278
Estadística vital de la infancia	283

	Pág.
Natalidad	284
Mortalidad infantil	284
Nutrición	285
Eugenesia	290
Examen prenupcial	293
Servicios Sociales Materno-Infantiles	293
Extensión de la educación	299
Educación de preescolares	307
Educación en el medio rural	310
Educación especializada	313
Educación sexual	318
Educación de la juventud	319
Educación profesional	319
Educación de padres	320
Educación y familia	322
Servicio social y educación primaria	323
Servicio social y familia	324
Organización del servicio social	325
Protección integral de la familia	326
Problemas de la familia rural	328
Protección integral de los menores	331
Primera Asamblea Panamericana de Población. Informe final. Universidad del Valle. Cali-Colombia	336
Reunión sobre políticas de población en relación al desarrollo en América Latina. Seminario Preparatorio. Washington. Esta- dos Unidos de América	342
Política de población en relación al desarrollo. Caracas-Venezuela	347
Informe sobre la reunión previa para el estudio del tema central del XIII Congreso Panamericano del Niño	367

PROLOGO

Este volumen que el Instituto Interamericano del Niño publica en vísperas de la realización del XIII Congreso Panamericano del Niño, —que tendrá lugar en la ciudad de Quito, Ecuador, del 15 al 22 de junio de 1968—, contiene una serie de trabajos, estudios doctrinarios y documentos con conclusiones y recomendaciones de grandes reuniones internacionales, que han tratado el tema del crecimiento demográfico en América.

El problema del aumento de población, se ha convertido en los últimos años en la cuestión de más palpitante interés y numerosos seminarios, conferencias y congresos nacionales e internacionales, han abordado este asunto desde distintos ángulos, emitiéndose al respecto opiniones y conclusiones puramente técnicas, político-técnicas y políticas, de carácter general o particular, referidas a un marco geográfico y a un contenido biosocioeconómico-cultural.

Dada la magnitud y dimensión de esta cuestión, es que el Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño en su XLVI Reunión celebrada en Caracas, Venezuela, en Marzo de 1966, eligió como tema oficial o ponencia central del XIII Congreso Panamericano del Niño, este acuciante problema de trascendental importancia que afecta a los pueblos americanos.

La gravedad de la cuestión del crecimiento demográfico, reside muy especialmente en el factor tiempo-velocidad y este aspecto biológico del crecimiento, es de mayor volumen e incidencia cuanto más acelerado es el aumento de la población.

Los importantes antecedentes recogidos en esta obra, ayudarán a contribuir a la más completa dilucidación del tema que será estudiado en el XIII Congreso Panamericano del Niño.

En esta publicación se confrontan datos estadísticos, opiniones doctrinarias y recomendaciones de los más recientes congresos celebrados en América, en forma objetiva y sin una posición de compromiso para el Instituto Interamericano del Niño.

Los Congresos Panamericanos del Niño, que se realizan periódicamente cada cuatro años, son un órgano del Instituto Interamericano del Niño, que tienen el carácter de Conferencias Especializadas de la Organización de los Estados Americanos y señalan en definitiva, a nuestro organismo, la política protectorial a seguir en América.

Este volumen proporcionará a los especialistas y participantes al Congreso, en forma objetiva y clara aspectos de la situación demográfica, económica, social y educativa de América Latina; datos sobre el aumento de su población en el Siglo XX; y el marco institucional dentro del cual se está desarrollando el crecimiento acelerado, y las distintas doctrinas ensayadas para determinar cuál es la posición que ante tales fenómenos debe adoptar América.

Se desea que en Quito, las Delegaciones Oficiales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos participantes puedan implantar o señalar los medios o los canales de iniciación, de una fecunda etapa para el mejor destino de los niños y jóvenes de América.

Queremos hacer resaltar muy claramente que ninguna de las opiniones y doctrinas señaladas en esta publicación comprometen al Instituto Interamericano del Niño, cuya decisión en esta materia es la decisión de sus organismos técnicos; lo que recomienden el Congreso Panamericano del Niño y el Consejo Directivo del IIN.

RAFAEL SAJON
Director General

XIII Congreso Panamericano del Niño

Quito, Ecuador

Tema:

El aumento de la población y su incidencia sobre la infancia, la adolescencia, la juventud y la familia americana

1. Aspectos de Estadística:

Subtema:

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

Cap. I. — Serie estadística correspondiente a cada uno de los países del continente. Estudio global y comparativo.

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

Cap. III. — Extrapolación; previsiones de futuro.

Cap. IV. — Curvas migratorias. Implosión.

Cap. V. — Estudio de las modificaciones en el tiempo; en las tasas de mortalidad, natalidad, mortalidad fetal.

Cap. VI. — Evolución de la proporcionalidad entre la población activa y la pasiva.

2. Aspectos de Salud:

Subtema:

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

Cap. I. — Crecimiento demográfico y crecimiento de la producción agrícola y pecuaria.

Cap. II. — Política de protección alimentaria con especial atención de los grupos nutricionalmente vulnerables: niños, embarazadas y madres que amamantan.

Cap. III. — Educación alimentaria aplicada a programas de producción y conservación de alimentos.

Cap. IV. — El crecimiento demográfico y la planificación de los servicios de salud y especialmente los materno-infantiles.

Cap. V. — Los servicios materno-infantiles frente al problema del planeamiento familiar.

3. Aspectos de Educación:

Subtema:

El aumento de la población infantil y la planificación educativa

Cap. I. — Educación escolar.

Cap. II. — Educación especializada. Retardo mental.

Cap. III. — Educación media.

Cap. IV. — Educación profesional.

Cap. V. — Capacitación profesional acelerada.

Cap. VI. — La educación de los padres. Paternidad responsable.

4. Aspectos de Servicio Social:

Subtema:

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

Cap. I. — Investigación de las necesidades y de los recursos vigentes en los centros de crecimiento agudo de la población. Su adecuación y su eficiencia.

Cap. II. — Contribución de la comunidad a la solución de los problemas del aumento de la población.

Cap. III. — Política social de prevención general y especial coordinación de programas y servicios. Prioridades y asistencias de emergencia a corto y a largo plazo.

Cap. IV. — 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.

Cap. V. — Presencia y acción del Servicio Social en programas multiprofesionales, multifuncionales y multi-institucionales de protección materno-infantil.

Cap. VI. — Trabajo social de grupo y con grupos, con fines de asesoramiento y educación en zonas rurales y urbanas.

5. Aspectos Económicos:

Subtema:

El crecimiento demográfico y el proceso de desarrollo económico

Cap. I. — Participación de los adolescentes, del joven y de la familia, en la aceleración del proceso económico.

Cap. II. — Seguridad social.

6. Aspectos Jurídico-Sociales.

Subtema:

El aumento de la población y la familia

Cap. I. — La deserción familiar.

Cap. II. — Debilitamiento de la Patria Potestad.

Cap. III. — Abandono moral y material de los hijos.

Cap. IV. — La desorganización familiar; crisis de la autoridad paternal.

Cap. V. — El trabajo de la mujer fuera del hogar.

Cap. VI. — Política de protección y fortalecimiento de la familia.

Situación demográfica, económica, social y educativa de América Latina

Documento preparado conjuntamente por la UNESCO, la CEPAL, el CELADE y la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, presentado a la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina. Santiago de Chile, marzo 1962.

I

EL CONDICIONAMIENTO DEMOGRAFICO

1. Cifras y estructura de la población latinoamericana

Según cálculos de las Naciones Unidas, la población de América Latina, incluida la de las zonas dependientes, ascendía a 63 millones en 1900, y representaba en ese año el 4 por ciento de la población del globo; hacia 1950 había aumentado a 163 millones y su participación en la población mundial era de 6.5 por ciento. La tasa media anual de crecimiento de la población aumentó de 1.8 por ciento entre 1900 y 1925, a 1.9 por ciento entre 1925 y 1935, a 2.0 por ciento entre 1935 y 1945, y a 2.4 por ciento en el decenio siguiente. En la actualidad es aproximadamente del 2.5 por ciento, cifra superior a la de cualquier otro continente, lo que supone una adición anual de más de 5 millones a su población. Esta última cifra excede el aumento que experimenta América del Norte, la Unión Soviética, Africa o Europa.

Entre 1960 y 1975 se espera que la población de las veinte repúblicas aumentará en 94 millones, pasando de 199 a 293 millones. A un promedio del 2.6 por ciento anual, el ritmo de crecimiento será algo mayor que la tasa obtenida en el pasado decenio. Hacia 1975 la población de este Continente habrá sobrepasado la de América del Norte y de la Unión Soviética.

El Brasil, con unos 66 millones de habitantes en 1960, tiene la mayor población de la región, y se espera que alcance a 99 millones en 1975.

La población de Argentina (21 millones en 1960) es la segunda en importancia de América del Sur; el tercer lugar lo ocupa Colombia (14.800.000). Esos tres países en conjunto comprenden el 73 por ciento de la población total de sudamérica. En el grupo que forman México y los países de Centroamérica y el Caribe, la población de México (35 millones en 1960) es la más numerosa; representa el 58 por ciento de la de ese grupo y puede llegar al 60 por ciento aproximadamente en 1975. En este mismo grupo, el aumento esperado en la población total entre 1960 y 1975 varía del 35 por ciento en Cuba al 62 por ciento en la República Dominicana. Entre los países sudamericanos la gama es más amplia; se prevé un aumento de 14 por ciento en el caso del Uruguay y de 56 por ciento para el Perú.

A excepción de la Argentina, Chile, el Uruguay, Venezuela y Cuba, que tienen la mayoría de sus habitantes en las ciudades, la población de América Latina sigue siendo predominantemente rural. En México y Colombia está a punto de producirse un equilibrio en el número de habitantes de sus zonas rurales y urbanas. En los países restantes, salvo el Perú, El Salvador, y Nicaragua, se espera que el elemento rural conserve la primacía hasta 1975. Considerando a los países sudamericanos en conjunto, puede decirse que desde este punto de vista están en una fase de transición, pues a mediados de la presente década la población urbana sobrepasará a la rural: aquella aumentará en 67 por ciento entre 1960 y 1975, mientras que ésta sólo en 22 por ciento en el mismo período, si se realizan los supuestos utilizados en las proyecciones demográficas. En México y los países de Centroamérica y el Caribe se espera que el crecimiento de la población urbana sea también más rápido que el de la población rural durante 1960-75 (85 y 26 por ciento, respectivamente), aunque en este grupo de países el predominio numérico de la primera no se alcanzará probablemente hasta alrededor de 1970.

Debe señalarse, además, que se espera un aumento más rápido de la población en las grandes ciudades que en los pequeños núcleos urbanos.

Los cambios previsibles en la estructura por edad de la población agravarán el problema económico en varios países. Como consecuencia de la decreciente mortalidad, que beneficia a las edades más bajas, sin ir acompañada de una reducción comparable en la

fecundidad, muchas de las poblaciones pueden experimentar cierto rejuvenecimiento demográfico, es decir, el número relativo de niños será proporcionalmente mayor que el de las personas que por su edad han de llevar a cabo los esfuerzos económicos que se requieren para mantener a esos niños. En particular, la población en edad escolar o escolar potencial puede crecer con más rapidez que la población total o la económicamente activa. Considerando la población en los grupos de edad de 7 a 14 años como "la población en edad de recibir educación primaria" y de 15 a 19 como la población potencial de la escuela secundaria, en el trabajo titulado "Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina", preparado para la Conferencia, se verá que la población en edad escolar primaria en toda la región puede alcanzar una cifra ligeramente superior a 50 millones en 1970 (19.6 por ciento de la población total), en contraste con 38 millones en 1960 (19.2 por ciento del total). El grupo de edad de 15 a 19 años revela tendencias análogas, siendo algo más pronunciado en este caso el aumento relativo.

Estos totales globales no muestran, por cierto, las diferencias entre los países. La situación demográfica en América Latina varía desde la población de rápido crecimiento y alta fecundidad de la República Dominicana, con 20.9 por ciento en el grupo de edad 7-14 en 1960 y un probable 21.3 por ciento en 1975 —proporciones superiores al promedio—, a la situación del Uruguay, donde se ha llegado a la última etapa del ciclo demográfico con un bajo nivel de fecundidad y mortalidad (población con sólo 13.6 por ciento en el grupo de edad 7-14, con probable disminución al 12.8 por ciento en 1975). Además, del Uruguay, hay otros países que constituyen excepciones a la previsión señalada en el sentido de que los niños en edad de recibir instrucción primaria aumentarán con más rapidez que la población total; éstos son Argentina, Colombia, Cuba, Panamá y posiblemente Chile. En el otro extremo, El Salvador, Nicaragua y el Brasil es posible que experimenten los más altos incrementos relativos en su población en edad escolar. Como resultado de diferencias en la estructura por edad, es posible que en un país como Colombia haya, a fines del presente decenio, más niños de 7 a 14 años que en la Argentina, por ejemplo, aunque la población total de este último país puede entonces sobrepasar la del primero en 5.400.000.

El cuadro 1 proporciona para cada país los datos sobre población urbana y rural, y población en edad escolar referidos a 1950, 1960 y las proyecciones para 1970, así como los índices de crecimiento de la población total.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: POBLACION URBANA, RURAL Y TOTAL; INDICES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL Y POBLACION EN EDADES DE 7 A 14 Y DE 15 A 19 AÑOS, EN LOS AÑOS 1950, 1960 Y PROYECCION PARA 1970

País	Población						Indice de crecimiento de la población total (base 1960=100)		Población por edades (en miles)									
	Urbana			Rural			Total		1950	1960	1970	7 a 14			15 a 19			
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960				1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Argentina	11,040	14,205	17,485	6,150	6,795	7,505	17,190	21,000	24,990	82	100	119	2,630	3,250	3,735	1,605	1,800	2,170
Bolivia	1,015	1,380	1,980	1,915	2,220	2,560	2,930	3,600	4,540	81	100	128	585	700	900	310	375	460
Brasil	18,815	27,380	39,780	33,160	38,460	44,660	51,975	65,860	84,440	79	100	128	10,445	12,740	17,160	5,310	6,550	8,720
Colombia	4,170	7,065	11,080	6,975	7,705	8,510	11,145	14,770	19,590	75	100	133	2,195	3,095	4,000	1,160	1,490	2,100
Costa Rica	265	460	685	535	685	875	800	1,145	1,560	70	100	136	165	225	325	85	115	165
Cuba	3,065	4,110	5,345	2,455	2,710	2,995	5,520	6,820	8,340	81	100	122	1,010	1,215	1,450	540	670	805
Chile	3,575	5,010	6,900	2,500	2,695	2,760	6,075	7,635	9,660	80	100	127	1,185	1,420	1,780	590	755	965
Ecuador	910	1,500	2,235	2,285	2,785	3,395	3,195	4,285	5,630	75	100	131	640	860	1,170	320	445	595
El Salvador	685	1,020	1,515	1,185	1,375	1,600	1,870	2,395	3,115	78	100	130	375	455	645	200	240	335
Guatemala	760	1,205	1,940	2,280	2,775	3,385	3,040	3,980	5,325	76	100	134	610	805	1,110	320	405	560
Haití	380	710	1,290	2,730	3,015	3,330	3,110	3,725	4,620	83	100	124	590	720	910	320	375	470
Honduras	430	590	885	955	1,165	1,420	1,385	1,755	2,305	79	100	131	275	350	465	140	180	230
México	11,265	17,510	26,900	15,170	17,605	20,430	26,435	35,115	47,330	75	100	135	5,280	7,130	9,745	2,650	3,560	4,925
Nicaragua	370	625	930	690	840	1,025	1,060	1,465	1,955	72	100	133	225	280	420	115	150	210
Panamá	285	430	670	470	580	700	755	1,010	1,370	75	100	134	145	200	280	70	100	145
Paraguay	390	565	860	1,010	1,115	1,115	1,400	1,625	1,975	86	100	122	275	325	400	145	165	200
Perú	2,975	4,480	7,030	5,195	6,090	7,000	8,170	10,510	14,030	78	100	133	1,615	2,085	2,855	895	1,070	1,430
Rep. Dominicana	505	865	1,480	1,625	1,980	2,415	2,130	2,845	3,895	75	100	137	450	595	820	225	290	410
Uruguay	1,895	2,845	2,505	515	515	515	2,410	2,760	3,020	87	100	109	330	375	400	215	210	240
Venezuela	2,675	4,515	6,805	2,300	2,420	2,545	4,975	6,935	9,350	72	100	135	960	1,355	1,870	500	685	980
TOTAL	65,469	95,870	138,300	90,101	103,965	118,740	155,570	199,935	257,040	78	100	129	29,935	38,180	50,440	15,655	19,630	26,115

2. Algunas repercusiones económicas del rápido crecimiento de la población

Si se define el desarrollo económico en términos generales, en función del aumento del producto nacional por habitante, se deduce que sólo existirá un proceso de esta naturaleza cuando el producto nacional aumente persistentemente a un ritmo superior al de la población. Es decir, que en América Latina el producto nacional debiera aumentar a un ritmo superior al 2.5 por ciento por año. En la medida en que se exceda esa cifra, se obtendría un ingreso más alto por habitante.

En otras secciones de este documento se verá que el ritmo del crecimiento del producto depende, entre otros factores, de la utilización eficiente de los recursos y, primordialmente, de la tasa de formación de capital y de la capacitación del factor humano. El esfuerzo de capitalización ha de ser mayor en la medida en que se incremente la población. Para apreciar el orden de la magnitud de la formación de capital que tendrá que realizarse en América Latina para lograr un proceso de crecimiento persistente de su ingreso, sería útil hacer un cálculo ilustrativo de la masa de incremento neto anual de capital que debe realizarse sólo para mantener el ingreso por habitante. En efecto, si se requiriera, por ejemplo, 3 unidades de capital para obtener 1 unidad de producto por año y la población latinoamericana continuara creciendo a una tasa del 2.5 por ciento anual, una proporción del 7.5 por ciento del producto nacional deberá dedicarse a la formación de capital (o sea 3 veces 2.5). A esto habrá que agregar la masa de capital que se necesita para reponer aquella parte de las existencias que se desgastan por su uso en la actividad de producción, y que podría representar una cantidad aproximadamente igual a la de aquel 7.5 por ciento de producto nacional.

El predominio de población joven en la mayoría de las repúblicas latinoamericanas aumenta la carga económica. El coeficiente medio de dependencia de los veinte países, es decir, el número de niños menores de 15 años y de personas mayores de 65 por cada 100 habitantes de 15 a 64 años, es 84. Si se compara esta cifra con el coeficiente 52 correspondiente al Uruguay, donde las tasas de natalidad son muy bajas, la proporción de la carga de dependencia en el resto de América Latina resalta en forma pronunciada. El Uruguay, la Argentina, Cuba y Chile son los únicos países cuyos coeficientes

de dependencia son menores que el promedio de América Latina. En consecuencia, la carga económica de facilitar servicios educativos será más onerosa en el futuro: habrá por cabeza de familia más niños que antes en edad de asistir a la escuela.

La fuerza de trabajo de una población joven en rápido crecimiento tiene un alto grado de movilidad demográfica, ya que los recién ingresados en la vida laboral constituyen un gran porcentaje de toda la población económicamente activa, y sobrepasa con relativa rapidez a los que se encuentran en grupos de edad más alta. En principio, esto facilita la adaptabilidad a los cambios económicos, pero será necesario un crecimiento económico tal que permita absorber en actividades productivas toda la fuerza de trabajo y que no se genere el problema del desempleo y subempleo que traería consigo el descontento social tan conocido en los países latinoamericanos.

La concentración de habitantes en los centros urbanos impone demandas adicionales de recursos destinados a inversiones para la producción de servicios sociales, de educación, atención de salud, habitación y otros. En consecuencia, la posibilidad de satisfacer esos servicios en forma adecuada, sin afectar los recursos necesarios para otros fines, dependerá de la medida en que el incremento de población pueda ocuparse en actividades productivas que en definitiva redunden en un incremento del ingreso nacional.

3. Tendencias demográficas y población escolar

Si se toma el grupo de edad de 7 a 14 años como base de cálculo para determinar los coeficientes de matrícula en la escuela primaria, y se ajusta la población en esas edades teniendo en cuenta la duración de seis años de la educación primaria y los efectos de repetición de cursos, se comprueba que, con excepción de un país, la población escolar ha crecido más rápidamente que la población en edad escolar, y que los coeficientes de matrícula en los países latinoamericanos han aumentado de un promedio de 64 a 72 entre 1955 y 1959. Los niños no matriculados en las escuelas han disminuído, de acuerdo con las informaciones anteriores, de 13 millones en 1950-54 a 10 millones en 1959. En 1959 ocho países tenían el 90 por ciento o más de su población en edad escolar matriculada en la escuela primaria; tres mostraron tasas de entre 70 y 89 por ciento; siete estaban dentro de la categoría de 50 a 69 por ciento y en dos países las tasas eran inferiores al 40 por ciento.

La distribución de la matrícula parece ser muy desigual en las diversas regiones de los países, y según datos parciales, las tasas regionales pueden fluctuar desde el 100 por ciento a menos de 10 por ciento. La matrícula urbana se muestra como satisfactoria estadísticamente en casi todos los países, ya que se aproxima al 100 por ciento, en agudo contraste con las tasas rurales, que varían entre 17 y 86 por ciento, la mayoría de las zonas rurales tienen menos del 50 por ciento de sus niños en la escuela. Si se relacionan estos hechos con las tendencias de población antes indicadas, se advierte que la mayor gravedad del problema de la matrícula bruta continuará planteándose en las zonas rurales.

II

LAS BASES ECONOMICAS

El desarrollo económico equivale al mejoramiento del nivel de ingreso por habitante y la programación económica se propone principalmente orientar la asignación de recursos para lograr esa finalidad. Sin embargo, el proceso de desarrollo es extremadamente complejo. Las influencias económicas, políticas y sociales que intervienen en él están íntimamente ligadas y el economista se encuentra ante problemas a los que no puede hacer frente con los instrumentos analíticos tradicionales y que, por lo demás, no corresponden estrictamente a su campo de acción. Los economistas están de acuerdo en que el principal objetivo del desarrollo económico debe ser el mejoramiento de los niveles de vida, pero muchos de ellos insisten en que la ciencia económica por sí sola no puede dar una respuesta definitiva acerca de problemas tales como la distribución óptima del ingreso, las asignaciones debidas para educación y otros servicios sociales o las normas adecuadas para satisfacer necesidades fundamentales del hombre, como las de alimentación, vestido y vivienda. Sin embargo, aunque las respuestas a esas materias de orden social puedan depender de valores no económicos, la programación económica debe tomar en cuenta las múltiples relaciones entre bienestar humano y capacidad productiva. El problema consiste en integrar la política social con la económica, de modo que la elevación de los niveles de vida, además de ser un fin en sí mismo, constituya parte del proceso orientador del sistema y del ambiente económico e institucional para lograr la continuidad del crecimiento y que éste pueda sostenerse con sus propios medios.

En las páginas siguientes se resumen los principales problemas del desarrollo económico en América Latina. Algunos de esos problemas se relacionan íntimamente y de manera evidente con la educación, mientras que en otros la relación es más remota. Todos ellos, sin embargo, deben tomarse en cuenta para llegar a una valoración equilibrada del papel que la educación puede desempeñar en la economía y de la asignación óptima de recursos a la educación.

1. Características económicas de la región

a) La etapa actual del desarrollo económico

El grado actual de desarrollo de América Latina puede apreciarse, en síntesis, por el hecho de que su nivel medio de ingreso por habitante, de 300 dólares por año, constituye un tercio del que se obtiene en la Europa Occidental y aproximadamente una séptima parte del correspondiente a los Estados Unidos. (Véase el cuadro 2.) Si en el futuro América Latina sigue creciendo como en el último decenio, al ritmo anual de 2.4 por ciento, necesitaría alrededor de 45 años para alcanzar el nivel de ingreso que hoy tiene la Europa Occidental. Esas cifras ilustran en forma evidente el bajo nivel medio de vida que prevalece en América Latina.

La situación se agrava todavía más si se considera la forma en que se distribuye ese ingreso. En efecto, investigaciones efectuadas en algunos países, así como numerosos índices, demuestran que en general, tanto si se considera la distribución familiar como la que se hace entre el trabajo y el capital, el ingreso se reparte de un modo más desigual que en los Estados Unidos o en la Europa Occidental. Es más, al parecer, la desigualdad en la distribución es más intensa en algunos países latinoamericanos que en otros situados fuera de la región que también se encuentran en proceso de desarrollo.

Entre los factores de especial importancia que influyen para que se acentúe la desigual distribución del ingreso en América Latina, debieran citarse la concentración de la propiedad, tal como se presenta en el sector agropecuario, la baja productividad que caracteriza a las áreas rurales y a ciertas actividades de las zonas urbanas, así como el desempleo y el subempleo que imperan en la mayoría de los países latinoamericanos. Tampoco son ajenos a este fenómeno una constelación de factores sociales y políticos y en ciertos casos una desigualdad también extrema de la educación.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: NIVELES DE INGRESO
POR HABITANTE (a)

(Promedio 1955-59 en dólares de 1950)

P a í s	Ingreso	P a í s	Ingreso
América Latina	300	Ecuador	140
Venezuela	1.000	Paraguay	100 (b)
Argentina	550	Haití	80
Uruguay	400 (b)	Bolivia	75 (b)
Cuba	375	Países de la OECE (c)	900
Panamá	350	Reino Unido	1.150
Chile	325	Bélgica	1.140
Colombia	300	Noruega	1.100
Brasil	250	Francia	1.090
Costa Rica	250	Dinamarca	1.085
Rep. Dominicana ..	200	Rep. Federal de Ale-	
Perú	175	mania	1.035
Guatemala	175	Países Bajos	1.025
El Salvador	175	Italia	590
Honduras	175	Estados Unidos	2.060
Nicaragua	175		

Fuentes: Los datos relativos a América Latina están expresados en precios corrientes y fueron tomados del Boletín Económico de América Latina, vol. V (1960), "Suplemento estadístico". Dichos datos se convirtieron a dólares aplicando los tipos de cambio de paridad correspondientes al año 1950. Para la mayor parte de los países las cifras expuestas deben aceptarse solamente como indicadoras de orden de magnitud. Para los Estados Unidos y los países de la Europa Occidental, se adoptó el poder adquisitivo de las respectivas unidades monetarias tal como está indicado en OECE Comparative National Products and Price Levels, 1958. Dichos datos fueron extrapolados de acuerdo con los índices de crecimiento de los productos nacionales brutos correspondiente a cada país.

- (a) Para América Latina, producto interno bruto por habitante. Para los Estados Unidos y países europeos, el producto nacional bruto por habitante.
- (b) Estimación.
- (c) Excluyendo a España.

En Chile ⁽¹⁾ una estimación realizada recientemente señala que en 1954 menos del 3 por ciento de las personas de escalas superiores de ingreso obtenían una cuarta parte del ingreso personal total, mientras que en el otro extremo alrededor del 55 por ciento recibía menos del 16 por ciento del ingreso. En México se ha estimado para el año 1957 que una proporción inferior al 5 por ciento de las familias ubicadas en las escalas superiores participaban en más del 36 por ciento del ingreso personal, mientras que en el otro extremo, el 56 por ciento de las familias sólo percibían el 19 por ciento del total ⁽²⁾. Datos de 1950 relativos a El Salvador revelan que menos del 8 por ciento de las familias recibían más de la mitad del ingreso personal del país, mientras que el 61 por ciento de ellas participan en una quinta parte del ingreso personal ⁽³⁾. El Comité Shoup, en su estudio sobre el sistema fiscal de Venezuela, señala que “cerca de una octava parte de los que perciben ingresos obtienen la mitad del ingreso total. Al otro extremo, un 45 por ciento recibe la décima parte de dicho ingreso” ⁽⁴⁾. Por último, un estudio reciente realizado en el Ecuador ponía de relieve que el 78 por ciento de la población recibía menos del 55 por ciento del ingreso nacional mientras que algo más del uno por ciento contaba con el 17 por ciento ⁽⁵⁾.

Si se comparan esos índices con los de los países industrializados de más alto nivel de ingreso, se comprueba que en estos la distribución muestra una desigualdad menos acentuada. Así, por ejem-

(1) Roberto Jadue, *Distribución probable del ingreso de las personas en Chile: período 1940-54* (tesis de grado presentada en la Escuela de Economía de Chile) Dada la complejidad de este tipo de investigaciones, véase, para mayores detalles técnicos relativos a las fuentes originales y a la metodología utilizada, el informe económico que se incluye en la documentación de esta Conferencia. La precedente observación se extiende también a las citas siguientes, que se refieren a la distribución del ingreso.

(2) Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo Económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, México, D.F., 1960.

(3) Véase W. J. Feurlein, “Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador”, *Revista de Economía de El Salvador*, Tomo V, Nos. 13-16, enero-diciembre 1953, p. 623.

(4) Comisión de Estudios Financieros y Administrativos (Ministerio de Hacienda), *Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1960.

(5) Reinaldo Torres Caicedo, *Los estratos socio-económicos del Ecuador. Un ensayo de cuantificación*, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, 1960. Datos tomados de *El Trimestre Económico*, Nº 112, octubre-diciembre de 1961.

plo, en el Reino Unido, en los Estados Unidos, las investigaciones correspondientes indican que un 10 por ciento de las unidades familiares de más alto ingreso percibe el 30 por ciento del total del ingreso personal, mientras las familias ubicadas en tramos inferiores de ingreso —que representan un 50 por ciento del total— participan con una cuarta parte aproximadamente del ingreso ⁽⁶⁾. Este grado de desigualdad en la distribución todavía se reduciría algo si se hicieran los ajustes correspondientes por concepto de los impuestos que se pagan en los Estados Unidos y en el Reino Unido.

Es un fenómeno común que el ingreso se distribuya en forma muy dispareja entre las diversas regiones geográficas de un país. Generalmente, la población que vive en las ciudades percibe un ingreso muchas veces mayor que el que prevalece en el resto del país. Algunas cifras de que se dispone para el Brasil son ilustrativas de este fenómeno de la distribución regional. Las estimaciones indican que siete de los estados del centro y el sur de ese país, que en conjunto representan el 30 por ciento de la población total, reciben alrededor del 80 por ciento del ingreso nacional, es decir, que el 70 por ciento restante de la población del país sólo percibe el 20 por ciento. En el Estado de Guanabara (antigua ciudad de Río de Janeiro), el ingreso medio por habitante es 14 veces mayor que en el estado de Piauí, que tiene el más bajo nivel de ingreso por habitante del país ⁽⁷⁾.

Por otra parte, las estimaciones estadísticas sobre la distribución funcional del ingreso en América Latina, demuestran que la participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional es más baja que en los países industrializados. Así, por ejemplo, en seis países de la región esa proporción era en 1957 alrededor del 50 por ciento, mientras que en los Estados Unidos y en el Reino Unido era de 70 por ciento.

Todas estas cifras son índices de la marcada desigualdad en la distribución del ingreso existente en América Latina, característica socio-económica común de los países de reducido nivel de vida. No se trata aquí de examinar cuál sería la estructura óptima de la distribución del ingreso en relación con el desarrollo económico. Su determinación no es fácil y son muy complejos los factores de orden

⁽⁶⁾ H. Lydall y J. B. Lansing, "Distribution of Personal Income and Wealth", *American Economic Review*, marzo de 1959.

⁽⁷⁾ Véase G. F. Loeb, *Industrialization and Balanced Growth*, Groningen, J. B. Worters, 1957, cuadro 10.

económico y social que influyen en ella. Sin embargo, debe señalarse que la distribución del ingreso en muchos países latinoamericanos muestra un grado excesivo de desigualdad que, además de sus implicaciones económicas —por lo que atañe a la formación de capital, a la magnitud del mercado interno y, como obstáculo al proceso de desarrollo— trae consigo graves consecuencias para la integración social de dichos países, consideración no menos importante que la de carácter económico. En particular grandes sectores de la población están relegados a un nivel de vida muy inferior y distante del de otras y, como esta situación se asocia con el analfabetismo o el semianalfabetismo, esos grupos carecen prácticamente de oportunidades para participar plenamente en la actividad económica productiva.

b) La reciente experiencia de crecimiento de la región

Desde fines de la segunda guerra mundial, la tasa de crecimientos del producto total en la mayoría de los países latinoamericanos ha sido relativamente alta, aunque menor que la registrada en otros países, particularmente, los de economía centralmente planificada. Sin embargo, si se toma en cuenta el incremento de la población (2.5 por ciento anual), se comprueba que el ingreso por habitante para el promedio de la región ha crecido sólo en 2.4 por ciento por año, o sea, a un ritmo inferior al de los países de la Europa Occidental y Oriental.

En el período inmediatamente posterior al conflicto mundial, el crecimiento fue algo superior, pero en el último quinquenio, el ritmo de crecimiento económico ha disminuído en muchos de los países de la región, hasta el punto de que en algunos de ellos la tasa de crecimiento del ingreso por habitante fue prácticamente nula.

La región ha experimentado una evolución marcadamente dispar, a juzgar por los índices del ingreso, por habitante de los diversos países. En efecto, en algunos —el Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela— el crecimiento es mucho más rápido que el promedio para la región. En otros grupos de países —Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay— el crecimiento ha sido mucho más lento y hasta se aprecia un estancamiento del ingreso por habitante en los años recientes.

En el grupo de países de rápido crecimiento se comprueba que el sector externo y el desarrollo industrial, con diferentes grados de intensidad, fueron los factores dinámicos decisivos. El sector externo

ejerció su estímulo en algunos países a través de los productos tradicionales como el petróleo, el café y el banano, sujetos a fluctuaciones de demanda y de precios; en otros, a través de nuevas líneas de producción agrícola, como es el caso de México. En cierto modo el Brasil representa el ejemplo de un país que, no obstante la evolución desfavorable del sector externo, ha continuado creciendo merced al desarrollo interno.

En el segundo grupo de países, el sector externo no proporcionó el estímulo dinámico para el crecimiento y la demanda interna no creció bastante para sustituirlo, ya que se vio limitada en buena parte por el mismo sector externo. Así, pues, salvo algunas excepciones, la experiencia de crecimiento de los países latinoamericanos en el último decenio, indica que, por razones que se asocian con el estancamiento de la demanda externa, con la rigidez interna de la oferta o con ambas cosas a la vez, ya no se puede confiar en que el sector externo tradicional siga siendo por sí sólo el elemento propulsor del crecimiento económico tal como en el pasado. La tasa de crecimiento del producto por habitante (2.4 por ciento anual) es evidentemente inferior a la que se requiere para alcanzar una elevación rápida del nivel económico y social. En consecuencia, habrá que persistir y buscar nuevas fuerzas del crecimiento económico en una industrialización adecuada y en una diversificación del comercio exterior, objetivos que, a su vez, implican una modificación de la estructura económica de los países latinoamericanos así como la introducción de profundos cambios en ciertas instituciones económicas.

c) Estructura de la producción y del empleo

La actividad económica primaria es en América Latina la fuente principal del producto nacional. El sector agropecuario y la minería generan alrededor del 28 por ciento del producto interno bruto, mientras que el sector manufacturero contribuye con el 19 por ciento y las actividades de la construcción con el 3 por ciento. El otro 50 por ciento del producto bruto está constituido por servicios de toda clase, entre los que el comercio es una de las actividades más importantes. (Véase el cuadro 3.)

La Argentina, Chile y Venezuela son probablemente los únicos países de la región donde las actividades agropecuarias no aportan la mayor contribución al producto bruto. En la Argentina se estima que la agricultura y la ganadería contribuyen con alrededor del 16

por ciento, mientras que corresponde a la manufactura el 23 por ciento. En Chile, el 16 por ciento del producto se obtiene del sector agropecuario y alrededor del 21 por ciento del manufacturero. En Venezuela, el sector más importante es la minería (petróleo), que representa el 31 por ciento del producto total, en tanto que las actividades relacionadas con el agro contribuyen con menos del 6 por ciento. En México los sectores agropecuario y manufacturero participan cada uno de ellos con una proporción similar de alrededor del 20 por ciento. En todos los demás países, la actividad agropecuaria representa el sector que aporta la mayor contribución al producto total.

La importancia de la agricultura en la economía latinoamericana fue todavía mayor en los primeros años de la postguerra. A partir de entonces el sector manufacturero incrementó su participación en la formación del producto como resultado de un intenso desarrollo de las actividades industriales, cuyo ritmo cedió en cierto grado en el último quinquenio. En efecto, se estima que en los primeros años de la postguerra la agricultura y ganadería contribuían a la formación del producto con el 27 por ciento en comparación con el 22 por ciento que registran en la actualidad.

La actividad económica primaria constituye también la principal fuente de empleo en América Latina. Alrededor del 50 por ciento de la población activa se dedica a las actividades agropecuarias, el 1 por ciento a la minería, el 4 por ciento a la construcción, el 14 por ciento a las manufacturas y el 31 por ciento restante a servicios en general.

Si se compara el producto obtenido con la ocupación se comprueba que es baja la productividad del trabajador latinoamericano. Influyen en ello muchos factores, entre otros, la dotación relativamente escasa de capital con que se trabaja, el nivel extremadamente bajo de educación y de formación profesional, y el atraso técnico inherente a esta situación. El fenómeno afecta con mayor gravedad al sector agropecuario. En estas actividades la dotación de capital por trabajador y el nivel educativo son mucho más bajos que en los demás sectores de la economía.

En el cuadro 4 se recoge una estimación del producto obtenido por persona activa en cada uno de los grandes sectores económicos. Sus cifras, no obstante su carácter estimativo, permiten deducir conclusiones muy significativas sobre las diferencias de productividad

entre las distintas actividades, en relación con su nivel promedio para el conjunto de América Latina.

El producto por persona activa en el sector agropecuario es menos de la mitad del que se obtiene en la economía en su conjunto, menos de un tercio en relación con el sector manufacturero y dos quintos del producto por hombre ocupado en la construcción. Estas diferencias resultan de la comparación de cifras que corresponden al promedio de productividad de cada uno de los sectores considerados, por lo que dentro de ellos existen actividades con un producto por hombre ocupado superior o inferior a esos promedios.

Si se toma en cuenta que la baja productividad del sector agropecuario corresponde a la mitad de la población activa de América Latina, queda bien de manifiesto el hecho social y económico de que la baja productividad promedio en América Latina se debe en gran

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CONTRIBUCIONES DE LOS SECTORES ECONOMICOS A LA FORMACION DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1957

(En porciento del total)

SECTOR DE LA ECONOMIA	Contribución porcentual
Producción de bienes	50
Agricultura	22
Manufacturas	19
Minería	6
Construcción	3
Producción de servicios	50
Comercio y banca	19
Gobierno	7
Transporte y comunicaciones	9
Otros servicios	15
Producto bruto interno	100

Fuente: Estadísticas oficiales elaboradas por CEPAL.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: VALOR AGREGADO POR PERSONA
ACTIVA Y POR SECTOR ECONOMICO AL PRODUCTO
INTERNO BRUTO, 1950

(En dólares)

SECTOR DE LA ECONOMIA	Valor agregado
Agricultura	300
Minería	3.050
Industria manufacturera	950
Construcción	750
Servicios	1.300
Producto interno bruto	700

Fuente: Estadísticas nacionales elaboradas por CEPAL.

medida al reducido producto resultante de las actividades agropecuarias.

No obstante ciertos progresos considerables en algunas actividades agropecuarias, este fenómeno de la reducida productividad persiste tradicionalmente en un cuadro institucional político y social que en varios aspectos presenta serios obstáculos a los cambios indispensables para el proceso de desarrollo.

En general, la estructura de la producción y el empleo en la mayoría de los países de América Latina es común a la de países de bajo nivel de ingreso; a saber: preponderancia de actividades primarias y de servicios de baja productividad, elevada cuota de exportaciones de un número reducido de productos agropecuarios o mineros y alta proporción de importaciones de bienes terminados para inversión así como de consumo, en algunos casos, y de materias primas y bienes semielaborados de importancia primordial para las actividades industriales. Esa estructura del comercio exterior latinoamericano ha determinado en modo decisivo que las economías de los países de la región sean extremadamente vulnerables a las fluctuaciones que se producen fuera de ella, perjudicando de esta manera su capacidad para lograr en forma sostenida una elevada tasa de desarrollo económico.

2. Los obstáculos al crecimiento económico

a) Papel de la inversión y de la formación de capacidad productiva

No se puede lograr una tasa de crecimiento económico satisfactoria y sostenida si un país no aumenta su capacidad productiva, lo que, a su vez, depende de la proporción anual del producto nacional que se destina a reposición y adquisición de nuevas máquinas e instalaciones, a elementos del transporte y a la construcción de edificios y obras públicas en general que van a integrar el capital social básico del país. Mientras mayor sea el ahorro que pueda traducirse en inversiones en esa clase de bienes, mayor será la capacidad de un país para alterar la estructura de la producción y hacer frente a los cambios de la composición de la demanda interna y externa que un proceso de desarrollo trae consigo. Por otra parte, la proporción anual de esas inversiones con respecto al producto nacional mide, en cierto modo, el ritmo de incorporación del progreso tecnológico en el sistema económico. En este aspecto, el progreso es el resultado de una mayor capacitación del factor humano y de una mejor dotación de capital.

En consecuencia, será de gran utilidad citar algunos índices comparativos para dar idea de la situación de América Latina en esta materia. Así, por ejemplo, la capacidad de generación de energía eléctrica en los países latinoamericanos varía entre 12 y 142 vatios por habitantes, con un promedio no ponderado de 63, mientras que en los Estados Unidos es de 920 vatios por habitante. Los países de la región poseen entre 14 y 164 kilómetros de vías férreas y caminos mejorados por cada 10.000 hectáreas de tierra arable (promedio no ponderado de 56), en contraste con los 207 de que disponen los Estados Unidos ⁽⁸⁾. A su vez, las inversiones en el factor humano, que pueden apreciarse por los niveles de capacitación muestran las diferencias notables que se señalan en otras secciones de este documento.

Considerando en su conjunto la proporción del producto anual que se destina a renovación y ampliación de la capacidad productiva, se comprueba que en el trienio 1957-59 América Latina invirtió, en promedio, un 16 por ciento del producto bruto anual coeficiente que

⁽⁸⁾ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Comparative Data on Latin American Countries*, (Washington, 1960).

suele ser más elevado en países de más alto nivel de ingreso por habitante. Así, por ejemplo, la República Federal de Alemania, los Países Bajos, Noruega, el Japón y el Canadá en los últimos años han estado destinando a la inversión alrededor del 20 por ciento del producto bruto. Aun más alto parece ser el coeficiente de inversión en la URSS y otros países de economía centralmente planificada (9). Aunque en algunos países latinoamericanos los coeficientes de inversión se equiparan con aquel porcentaje, en la mayoría de ellos están muy por debajo de él. Además, no hay ningún indicio claro de que la tasa de formación de capital esté aumentando en América Latina en su conjunto. Por el contrario, en los últimos años ha disminuído como consecuencia del descenso relativo de su capacidad de compra externa.

El fenómeno del bajo coeficiente de formación de capital se manifiesta también en otras regiones de reducido nivel de ingreso. Así, por ejemplo, en el período 1957-58, el coeficiente de inversión bruta fue sólo del 10 por ciento en la India y Ceilán, 8 por ciento en Filipinas, 11 en Egipto, 13 en Ghana, 14 en Turquía y 16 en Portugal.

Un índice de especial interés, por lo que atañe a la formación de capital, es la participación del sector público en ese proceso en los países de América Latina, ya que dicho sector efectúa las inversiones en sectores básicos de propulsión del desarrollo-económico social. Esa participación, que ha tendido a aumentar en el último decenio, alcanza la elevada proporción del 30 por ciento en promedio con respecto al total de la inversión, si bien en algunos países de la región de más reducido nivel de ingreso es significativamente menor ese coeficiente. En los Estados Unidos es aproximadamente 20 por ciento; en otros países como el Canadá, la República Federal de Alemania y el Japón, la participación del sector público es muy parecida a la del promedio latinoamericano y en Francia, los Países Bajos y Suecia es mayor.

No menos importante para el crecimiento económico que el nivel absoluto de las inversiones es su composición, ya que pueden ser más o menos productivas según su naturaleza, la forma en que se combinan con otros factores de la producción y el grado en que reflejan

(9) Los coeficientes de inversión por países, pueden no ser estrictamente comparables, pues es frecuente que existan niveles de precios relativos distintos, así como diferencias en los conceptos económicos de inversión y de producto. Sin embargo, estas diferencias no son en la práctica de tal magnitud que modifiquen las conclusiones generales destacadas en este documento.

los adelantos tecnológicos en sus diversos aspectos. La experiencia demuestra que a veces una proporción significativa de las inversiones de América Latina se ha destinado a edificios residenciales o a otras formas de activo de baja productividad social.

En términos generales y simplificando extremadamente el problema, pueden señalarse para el conjunto de América Latina dos tipos de factores limitativos de la elevación de la formación de capital que, en esencia, no son independientes. Uno atañe al nivel de ingreso y a su distribución y el otro a la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas y a su dependencia del exterior en el abastecimiento de bienes de capital.

Es evidente que un país de bajo nivel de ingreso por habitante tiene serias dificultades para incrementar la formación de capital que necesita para su crecimiento, en virtud de que debe mantener niveles mínimos de consumo. Ciertamente es que esa situación puede mejorarse en la medida en que adopte una política orientada a la utilización más eficiente de sus recursos para satisfacer la demanda interna y externa. Aspectos importantes de esa política pueden ser los de corregir las implicaciones desfavorables de una exagerada desigualdad en la distribución del ingreso. Además de esas medidas, el círculo vicioso de pobreza y falta de capital sólo puede romperse mediante la cooperación técnica y financiera del exterior, necesaria para que la economía logre un nivel de ingreso y condiciones apropiadas a fin de mantener por sí misma su desarrollo ulterior. Los otros problemas de la formación de capital en América Latina se relacionan con el hecho de que la mayoría de los bienes duraderos de producción — maquinaria, equipo y elementos de transporte, por ejemplo— deben adquirirse fuera de la región, pues sólo en la Argentina, México y el Brasil existe cierta producción significativa de esa clase de bienes y las importaciones tienen una alta participación en el abastecimiento de bienes de capital en seis países de la región (Véase el cuadro 5). En otros países no existen prácticamente industrias metalúrgicas de bienes de capital y han de abastecerse por completo desde el exterior.

La dependencia con respecto a la evolución del comercio exterior hace que tanto los niveles de inversión como, en cierta medida, los coeficientes con respecto al ingreso estén íntimamente relacionados con el curso de la capacidad de compra externa. Alrededor del 70 por ciento de las importaciones de América Latina está constituido por bienes de capital y productos intermedios. En consecuencia, un

descenso relativo o absoluto de la capacidad para importar no puede compensarse mediante reducciones en la importación de bienes de consumo, que es relativamente pequeña en unos casos o de demanda popular en otros, ni de productos intermedios, porque se afectaría de inmediato al nivel de producción y ocupación. Los países recurren por eso a la contracción de las importaciones de bienes de capital. Cuando estas soluciones de emergencia se convierten en situaciones crónicas, no sólo dificultan el ritmo de crecimiento e incluso el nivel de ingreso del período inmediato, sino también la capacidad produc-

Cuadro 5

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES EN EL ABASTECIMIENTO DE ALGUNOS PRODUCTOS EN PAISES SELECCIONADOS LATINOAMERICANOS

P A I S	Bienes de capital (a) (1957-58)	Acero terminado (1958-59)	Productos químicos (1959)	Papeles y cartones (b) (1955-57)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Argentina	18 (c)	39	16	31
Brasil	53	18	14	26
Colombia	71 (d)	54	38	67
Chile	72	(e)	38	15
México	41	8	30	26
Venezuela	99	100	67	85

Fuentes: (1) Estudios de desarrollo económico efectuados por CEPAL y estadísticas nacionales.

(2) Estudio de la industria siderúrgica en América Latina (E/CN.12/293/Rev.1, ST/TAA/Ser.C.16), 1954 y estadísticas nacionales.

(3) El Mercado Latinoamericano de productos químicos (CEPAL,E/CN.12/591), 1961.

(4) El papel y la celulosa en América Latina: situación actual y tendencias futuras de su demanda, producción e intercambio, preparado por el Grupo Asesor CEPAL/FAO/DOAT (CEPAL,E/CN.12/570), 1961.

(a) Maquinaria, equipo y vehículos comerciales.

(b) Incluido papel de prensa.

(c) 1954-55.

(d) 1956-57.

(e) Exportador neto.

tiva para el futuro, lo que obliga a los países a redoblar sus esfuerzos para reiniciar el proceso de crecimiento cuando ulteriormente mejore su capacidad de compra externa.

b) La capacidad para importar

Tradicionalmente, las exportaciones significaron el mayor estímulo al desarrollo económico de los países de la región. Sin embargo, ya hace tiempo que, salvo en algunos casos, las exportaciones latinoamericanas han quedado a la zaga del crecimiento de la producción y del comercio mundial. De 1948 a 1957, por ejemplo, el volumen de exportaciones de todos los países de producción primaria aumentó aproximadamente en 50 por ciento, mientras que las de América Latina no lo hicieron más que en la mitad de dicha proporción. Más aún, si se excluye el petróleo, el crecimiento del volumen de las exportaciones de la región sólo representa la cuarta parte del correspondiente a todos los países de producción primaria.

Por otra parte, desde 1951, el muy lento crecimiento del volumen de exportaciones ha ido acompañado con un deterioro de la relación de precios de intercambio exterior que se ha hecho más intenso a partir de 1954. En consecuencia, el poder de compra corriente de la región en su conjunto ha tendido a disminuir en relación con el incremento de la población.

Entre los factores que limitan el crecimiento de la demanda de los productos tradicionales latinoamericanos están la sustitución de los productos naturales por productos sintéticos, el estímulo y la protección a la producción primaria y agropecuaria en los países industrializados y la aparición de nuevas y a veces más baratas fuentes de provisión fuera de América Latina. Además, las exportaciones latinoamericanas se han resentido en cierto grado de la menor tasa de crecimiento del ingreso en los Estados Unidos en la postguerra, ya que este país constituye uno de los principales mercados tradicionales para productos latinoamericanos.

Finalmente y a modo de síntesis, debieran destacarse dos factores de orden estructural que dificultan la solución del problema de incrementar el poder de compra externo de la región. Uno se relaciona con la existencia de rigideces internas que obstaculizan el reajuste inmediato de la oferta a las condiciones del mercado internacional y el otro se origina en la composición actual del comercio exterior latinoamericano. En efecto, la demanda externa de productos tradicio-

nales de América Latina, aun en ausencia de otros factores limitantes, tendería siempre a crecer en menor proporción que sus requerimientos de importaciones a consecuencia de la marcada diferencia que tienen los coeficientes de elasticidad de la demanda de una y otra clase de bienes.

c) La situación de la agricultura

El hecho de que en las economías latinoamericanas la mitad de la población activa total esté dedicada a la actividad agropecuaria y sólo contribuya con menos de una cuarta parte al producto interno constituye uno de los problemas del desarrollo económico de la región. En efecto, este sector de tan baja productividad en promedio es el principal abastecedor de las exportaciones, pues más del 60 por ciento del total de las ventas al exterior de América Latina proceden de él. Por otra parte, el agro satisface la mayor parte de las necesidades alimenticias locales y solamente un número reducido de países de la región son importadores netos de productos agropecuarios en escala significativa, aunque en los últimos años dichas importaciones han tendido a aumentar.

Es cierto que en la mayoría de los países latinoamericanos podrían señalarse tres tipos de explotación agropecuaria: uno más adelantado, de carácter empresarial moderno pero relativamente pequeño; otro mucho menos desarrollado, representado por la agricultura de subsistencia o destinada a los mercados locales, y un tercero de producción para la venta al exterior, que suele estar dotado de mayor eficiencia. Estas diferencias no alteran la apreciación de carácter general de que en el sector agropecuario en su conjunto reside uno de los problemas económico-sociales más graves que debe encarar todo plan de desarrollo de la región.

El volumen de la producción agropecuaria ha aumentado a un ritmo muy lento en estos últimos años. Comparado con la población, el producto agropecuario por habitante ha crecido en el último decenio a una tasa algo superior al 1 por ciento anual. Aunque varios países —México, Ecuador, El Salvador y Nicaragua— registraron aumentos apreciables gracias a la introducción o expansión de nuevos productos de origen agrícola destinados en gran parte a la exportación, el crecimiento de la producción tradicional de exportación ha sido relativamente insignificante si se considera el promedio de la región. La producción destinada al consumo interno y dentro de ella

la propiamente agrícola, creció en general más que la dirigida al exterior. Sin embargo, tomando en consideración el incremento del ingreso por habitante, los desplazamientos rurales hacia las ciudades, el comportamiento relativo de los precios agropecuarios y el aumento considerable de las importaciones de alimentos, es evidente que aquel crecimiento de producción resulta insuficiente para atender a las crecientes y más diversificadas demandas nacionales que se han operado en los últimos años. Y ello independientemente del bajo nivel de vida general que prevalece en el promedio de la región.

Por el lado de las condiciones de producción y de la oferta, existe un gran número de factores de diversa naturaleza que contribuyen a la baja productividad y al lento crecimiento de la producción agropecuaria. Entre ellos cabe mencionar el régimen de tenencia y explotación de la tierra, el atraso técnico y educativo, la baja dotación de capital, la inadecuada organización social y económica de la producción, los sistemas ineficientes de comercialización, la falta de investigación científica y técnica, la carencia de asistencia técnica directa al agricultor para mejorar sus explotaciones y, en general, la ausencia de una política integral y coherente de promoción del desarrollo de la economía rural en todos sus aspectos.

A continuación se analizan en forma muy breve algunos de estos problemas. A base de la información recogida por el Instituto Interamericano de Estadística ⁽¹⁰⁾ complementada con encuestas efectuadas por algunos países, el cuadro 6 muestra la distribución de la tierra según el tamaño de las explotaciones, lo que indica el grado de concentración de la propiedad para el conjunto de la región en años próximos a 1950. Aunque desde entonces esa distribución ha experimentado variaciones de consideración —de distinto grado por países— con motivo de reformas y medidas adoptadas en varios países de la región, sus cifras siguen representando un índice de la magnitud del problema de la tenencia de la tierra en la mayoría de los países latinoamericanos. Como puede apreciarse en dicho cuadro, algo más del 1 por ciento de las explotaciones de América Latina abarcaban en aquellas fechas cerca del 65 por ciento de la superficie agrícola mientras que, en el otro extremo, casi los dos tercios de los agricultores explotaban menos de un 4 por ciento de la tierra.

A esta desigual distribución de la tierra se añadía el hecho de

⁽¹⁰⁾ La estructura agropecuaria de las naciones latinoamericanas, (Washington, 1957).

Cuadro 6

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL ESTIMADA DE LOS PREDIOS AGRICOLAS, ALREDEDOR DE 1950

Tamaño de las explotaciones agrícolas (hectáreas)	Porcentaje de las explotaciones agrícolas	Porcentaje de la superficie de tierra
0 - 20	72.6	3.7
20 - 100	18.0	8.4
100 - 1.000	7.9	23.0
Más de 1.000	1.5	64.9
Total	100.0	100.0

Fuente: Oscar Delgado, *Estructura y reforma agraria en Latinoamérica* (mimeografiado), citado por T. F. Carroll, "The Land Reform Issue in Latin America", en *Latin America Issues*, editado por A. Hirschman, Twentieth Century Fund (Nueva York, 1961).

que una proporción considerable de ella (cerca del 40 por ciento) no era explotada directamente por los propietarios. En efecto, la situación expuesta no conduce a lo que pudiera llamarse el tamaño "óptimo" de la unidad de producción. Tal estructura de distribución de la tierra presenta —entre otros— el problema de que, junto a propiedades demasiado grandes (latifundios), existen una gran cantidad de predios demasiado pequeños para que puedan ser explotados racionalmente (minifundios). Son relativamente escasas las unidades familiares medianas explotadas directamente por sus propietarios con técnica adecuada y sensibles a los estímulos del mercado y a los progresos tecnológicos ⁽¹¹⁾. Dicha estructura de la tenencia de la tierra incide, en suma, en un ineficaz aprovechamiento de los recursos y en la baja productividad que prevalece en el sector agropecuario; la situación se agrava porque el insuficiente desarrollo de los otros sectores, limitados en parte por el mismo atraso agropecuario, no proporciona ocupación productiva al excedente de la fuerza de trabajo de las zonas rurales.

(11) "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", en la edición especial de la publicación de la CEPAL titulada *Revista Económica de América Latina*, (Bogotá, agosto de 1955).

A falta de información directa, ciertos índices de la escasa dotación de capital pueden derivarse de las siguientes comparaciones. En la Argentina, donde la agricultura en su conjunto ha alcanzado un nivel de desarrollo mayor, el capital por trabajador del sector agropecuario representa menos de la mitad del promedio que posee la economía en su totalidad ⁽¹²⁾ y en México esa misma relación es alrededor de un cuarto de la registrada en toda la economía ⁽¹³⁾. En cambio, en el Perú ⁽¹⁴⁾ y Venezuela ⁽¹⁵⁾ se ha estimado esa relación en sólo un tercio de la correspondiente al total de la economía.

Es verdad, que también en las economías desarrolladas existen diferencias sectoriales del mismo sentido en la dotación de capital, pero éstas son mucho más notables en los países de América Latina. Ello repercute naturalmente en menor productividad y más reducido ingreso que en otras ramas de la actividad económica, lo cual contribuye a la distribución extremadamente desigual del ingreso ya mencionado en páginas anteriores.

La distribución de los productos agrícolas es en general deficiente y costosa para el promedio de América Latina, debido a la insuficiencia y a lo inadecuado del sistema de transportes, servicios de almacenamiento y métodos de comercialización. En muchos casos el comercio mayorista está en manos de un número reducido de empresas y la falta de competencia tiende a favorecer un margen excesivo de utilidades y elevados precios al detalle, frente a precios relativamente bajos para el productor. Todo ello contribuye a limitar e Ivolumen de la producción destinada al mercado y la expansión del sector agropecuario en general.

Por falta de una política coherente de estímulo al sector agropecuario en relación con una política económica integral de desarrollo económico y social, a veces se adoptaron medidas que han ejercido una influencia desfavorable en la producción agrícola. A título ilustrativo podría aludirse a dos de ellas, que constituyen ejemplos frecuentes en la experiencia latinoamericana. Una ha sido la política cambiaria, que en algunos períodos ha mantenido relaciones de cam-

⁽¹²⁾ *El Desarrollo Económico de la Argentina* (E/CN.12/491/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.G.3) vol. II.

⁽¹³⁾ *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: El caso de México* (E/CN.12/428).

⁽¹⁴⁾ *El desarrollo industrial del Perú* (E/CN.12/493), publicación de las Naciones Unidas, (Nº de venta: 59.II.G.2).

⁽¹⁵⁾ *Memoria del Banco Central de Venezuela* (Caracas, 1961).

bio desfavorables para los productos de exportación, y la otra el sistema de controles de precios establecidos por diversos motivos. La persistencia de estas medidas en condiciones desfavorables, ha distorsionado la estructura de los precios dentro del sector agropecuario y en relación con los demás sectores, provocando efectos distintos de los que se hubieren deseado y trabas en determinados sectores de la producción agraria.

d) Algunas cuestiones del sector público

El sector público participa del gasto nacional en una proporción importante en la mayoría de los países latinoamericanos proporción que ha tendido a aumentar en los últimos años. Tiene particular significación el hecho de que alrededor del 30 por ciento del total de la inversión latinoamericana corresponda al sector público y esté destinada a actividades claves de la economía. Sin embargo, la composición de los gastos públicos no siempre armoniza con los requerimientos de una política de crecimiento económico.

Por el lado de los ingresos fiscales, la mayoría de los países latinoamericanos dependen en gran medida de impuestos sobre las exportaciones e importaciones y de gravámenes indirectos al consumo. Por ello, el ingreso fiscal está sujeto a frecuentes y marcadas fluctuaciones determinadas por los cambios que caracterizan al sector externo.

La administración de los sistemas tributarios es deficiente en muchos casos y se considera que hay ancho campo para su mejoramiento, en particular por lo que respecta al problema de la evasión tributaria.

Los problemas a que se hace referencia en este documento —necesidad de incrementar las inversiones en capital social básico en materias que incumben tradicionalmente al gobierno, de atender urgentes necesidades de prestación de servicios sociales para mejorar una situación que se ha ido agravando y de propender a una distribución más equitativa del ingreso, entre otros— demuestran que una política de desarrollo económico y social de los países de la región tendrá que considerar muy cuidadosamente una reforma de los sistemas impositivos que sea coherente con los planes que se elaboren.

e) El problema de la inflación

En la mayoría de los países de América Latina se ha registrado durante los últimos años un fuerte proceso inflacionario, que se tra-

duce en un continuo y apreciable aumento de los precios. Si se relaciona este incremento de los precios con el comportamiento de la producción nacional en cada uno de los países de la región, no se advierte una relación entre ambos procesos en uno u otro sentido. Hay países que han experimentado un intenso incremento de precios simultáneamente con altas tasas de crecimiento económico y países en los cuales el proceso inflacionario ha ido acompañado de un relativo estancamiento de la producción. Entre los países que muestran un menor aumento de los precios, y hasta cierta estabilidad por períodos, se dan asimismo casos de rápido y lento crecimiento económico. Puede afirmarse, en consecuencia, que no hay un nexo simple y evidente entre crecimiento e inflación en dirección alguna, pero tampoco la experiencia vivida por los países latinoamericanos indica que ambos fenómenos se encuentran desvinculados.

Un país de bajo nivel de ingreso que trata de desarrollarse mediante un rápido crecimiento se enfrenta con ciertas tensiones que pueden conducir a un proceso inflacionario. Que ello ocurra o no en mayor o menor grado depende de factores como los siguientes: a) el ritmo con que se opere la transformación económica; b) la influencia favorable o desfavorable de factores externos que inciden en la economía; c) la flexibilidad de la economía interna en lo que respecta a la estructura productiva y a una multitud de condiciones institucionales, sociales y culturales, para adaptarse a los nuevos cambios y d) la medida en que la política económica y social del gobierno facilita u obstaculiza el proceso de transformación económica y social implícita en el desarrollo.

Como se ha hecho notar en las secciones anteriores, en los países de América Latina existen problemas y obstáculos de naturaleza económica y social que no hacen fácil un cambio rápido y eficiente para que la producción pueda adaptarse a las modificaciones y al crecimiento que experimenta la demanda en general. Por lo tanto, el éxito en lograr una alta tasa de crecimiento en condiciones de estabilidad depende, en buena parte, de la capacidad del gobierno para ejecutar una adecuada política económica y financiera, así como de la posibilidad de obtener cooperación externa en los momentos y condiciones oportunos.

3. Las perspectivas de crecimiento y la planeación del desarrollo en los países de América Latina

En lo que antecede han quedado señalados los rasgos predomi-

nantes del estado económico de América Latina y de sus problemas de crecimiento; se ha puesto de manifiesto su bajo nivel de vida, sus problemas de empleo y su reducida productividad, y se han enunciado algunos de los principales obstáculos que impiden a los países de la región salir de una situación de estancamiento o emprender un ritmo más acelerado de progreso.

Se han considerado en particular la baja tasa y la defectuosa estructura de formación de capital para incrementar la capacidad de producción, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, el complejo problema del atraso de la economía rural, el insuficiente desarrollo industrial, el atraso tecnológico, la escasez de los recursos fiscales para atender a la prestación de servicios sociales y a la formación de capital básico que realiza el sector público, así como la vulnerabilidad y limitaciones que sufren las economías latinoamericanas en virtud de la estructura de su producción y de su comercio exterior y de la insatisfactoria capacidad de compra que en él se origina. Todos esos factores operan en la realidad económica y social estrechamente ligados entre sí y coexisten en un medio de escaso nivel educativo y en un marco de instituciones políticas y económicas que en importantes aspectos representan, a veces, poderosos obstáculos para la solución de aquellos problemas. Ha contribuido a arraigar con carácter crónico ese estado de cosas la falta de una política vigorosa y coherente de desarrollo económico y social con objetivos bien definidos.

Cuando se mide la magnitud de esos problemas y se toman en cuenta especialmente los serios factores limitativos del desarrollo que se originan en el sector externo, se llega a la conclusión de que las perspectivas de desarrollo distan mucho de ser halagueñas, a no ser que se adopte un plan de acción enérgico en todos los aspectos del campo económico y social.

Se advierte un sorprendente contraste si tal situación y perspectivas se comparan con la buena dotación de recursos naturales de América Latina, que pueden ser explotados económicamente, y se considera que desde el punto de vista cuantitativo no hay limitación alguna en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos, como tampoco en general, problemas de superpoblación.

Es sabido que en algunos países de la región, no obstante aquellas trabas, se ha podido mantener el ritmo de progreso económico gracias a una expansión de las actividades internas impulsadas primordialmente por inversiones básicas y por un proceso de industrializa-

ción. Sin embargo, este nuevo y poderoso estímulo también aparece hoy constreñido por el insuficiente poder de compra en el exterior de que disponen los países latinoamericanos, y será en adelante más difícil de encauzar porque necesitará incorporar técnicas más complejas y requerirá mayor capacidad de realización en los países.

En América Latina hay conciencia de que su crecimiento futuro dependerá esencialmente de una inteligente y acertada planeación de medidas de política económica y social que fijen objetivos concretos de desarrollo a alcanzar en el menor plazo posible. Tan urgente es ello que, aun en la hipótesis de que mediaran condiciones más favorables que las actuales y América Latina en su conjunto mantuviera en el futuro la tasa de crecimiento del último decenio, necesitaría una generación para duplicar el exiguo ingreso actual de 300 dólares por habitante, y todo lleva a pensar que para entonces estaría en una situación relativamente más desfavorable que hoy, a juzgar por el crecimiento que están experimentando los países de la Europa occidental y los de economía centralmente planificada.

Los planes de desarrollo que los países latinoamericanos han convenido adoptar en la reunión de Punta del Este, tienen por objetivo fundamental atacar y remover los obstáculos enunciados en las secciones precedentes de este documento, aunque no pueda decirse que haya uniformidad de criterio en cuanto a la modalidad de los instrumentos o a la intensidad de las medidas que habrán de aplicarse. Mediante la planeación habrá que movilizar de un modo eficiente todos los recursos nacionales para que, con la cooperación técnica y financiera exterior, se pueda lograr cuanto antes un incremento del ingreso que permita elevar la formación de capital, que acreciente la capacidad productiva y que haga posible el firme desarrollo ulterior con una distribución más equitativa del ingreso nacional.

El rápido crecimiento de la producción agropecuaria, conjuntamente con las reformas agrarias indispensables y con la industrialización, son dos grandes problemas que enfrentará América Latina mediante los planes de desarrollo correspondientes. A ello debe agregarse la revisión de los sistemas impositivos a fin de que satisfagan los requerimientos de esos planes desde los puntos de vista fiscal, económico y social. Todo ello sin perjuicio de atender de inmediato las necesidades más urgentes en el campo social y económico. En esta tarea habrá que eliminar instituciones arcaicas y propiciar la creación de un ambiente social que facilite la realización de todos aquellos cambios que trae consigo un proceso de desarrollo.

No menos indispensable que la ayuda técnica y financiera exterior es la intensificación de la cooperación entre los países latinoamericanos, que se considera imprescindible para ampliar las perspectivas y las posibilidades concretas de crecimiento de la región. En ese sentido, los gobiernos ya están dando algunos pasos efectivos mediante la creación de la zona de libre comercio y la integración centroamericana.

El conocimiento de la naturaleza y, en ciertos aspectos, hasta de la magnitud de los cambios que habrán de producirse en el proceso de crecimiento es indispensable para apreciar la responsabilidad inmediata que corresponderá al sistema educativo en la formación del ambiente social y cultural y de la mano de obra calificada que aquel proceso requiere.

Salta a la vista que ya en la etapa de elaboración e iniciación de los planes será necesario introducir amplias reformas en los mecanismos de la administración pública e incorporar profesionales y técnicos de que hoy se carece o sólo se dispone en cantidad insuficiente.

La ejecución de reformas agrarias integrales ha de significar cambios profundos de carácter social y económico en la comunidad agrícola y de carácter tecnológico en la explotación de la tierra. Esos cambios exigirán programas de educación general y de instrucción especializada para el trabajador agrícola y su familia y para la formación de los técnicos necesarios.

La industria, los transportes, las comunicaciones y los servicios incorporarán técnicas avanzadas que deberán ser atendidas por una mayor proporción de personal más calificado.

De las proyecciones de algunas actividades típicas puede derivarse cierta idea de la magnitud de los cambios estructurales que podrá experimentar la producción y la economía en general de los países de la región en su proceso de desarrollo. Así, por ejemplo, se estima ⁽¹⁶⁾ que, si la región en su conjunto se desarrollara a una tasa de crecimiento anual de más o menos 5.5 por ciento y se establecieran mecanismos de comercio que permitieran cierto grado de integración y movilidad de factores entre los países latinoamericanos, no será exagerado pensar que hacia el año 1975 América Latina requeriría una producción interna de 5.000 a 6.000 millones de dólares de maquinaria de todo tipo, lo que supone aumentar de 15 a 18 veces el vo-

(16) Véase el Mercado Común Latinoamericano (E/CN.12/531), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.G.4), parte B.

lumen actual de esos bienes; una producción de aceros y subproductos siderúrgicos de más de 30 millones de toneladas, septuplicando sus niveles actuales; sextuplicar la producción de automóviles; más que cuadruplicar la producción química y de otros productos esenciales, como los derivados del petróleo, papel y cartón. Comparativamente, sería mucho menor el crecimiento de la producción de bienes de consumo, pero en todo caso se llegaría en algunos rubros a niveles que serían aproximadamente el doble de los registrados en estos últimos años.

Estas cifras, cualquiera que sea el valor de prospección que pueda asignárseles, están insinuando la magnitud de los cambios que tendrán que producirse en la estructura del empleo y la naturaleza de las necesidades que deberá satisfacer el sistema de educación general y de formación profesional en América Latina.

Es útil, pues, reseñar brevemente algunas características de la estructura ocupacional en relación con el proceso de crecimiento. Si este fenómeno se analiza por grandes sectores de actividad, las proyecciones demuestran que crecerá más rápidamente el empleo en la industria fabril, en las actividades de construcción y en la producción de algunos servicios; en cambio, la ocupación en las actividades agropecuarias exigirá un más alto grado de calificación, pero disminuirá en importancia relativa, aunque sus niveles absolutos pueden mantenerse y hasta seguir creciendo, si bien en todo caso, a un ritmo más lento.

En cada uno de esos grandes sectores ocurrirán otros cambios estructurales que repercutirán en los servicios del sistema educativo. Así, en el sector industrial la producción y ocupación de las llamadas industrias dinámicas crecerá con mayor celeridad que las actividades tradicionales de producción de bienes de consumo. Esas actividades más dinámicas son las que suelen utilizar procesos tecnológicos más complejos, por lo que requerirán un personal más calificado. Tal es el caso, por ejemplo, de la producción de equipo mecánico y eléctrico, de las industrias metalúrgicas, químicas y de derivados de petróleo.

Es claro que la absorción de mano de obra, medida en términos absolutos, puede seguir siendo de mayor magnitud en las actividades tradicionales que en las más dinámicas, sobre todo en los primeros años.

Aunque la ocupación en el conjunto del sector agropecuario experimente un crecimiento relativo mucho menor que el de las otras

actividades, también se producirán cambios internos y modificaciones de tipo cualitativo. Aspectos muy importantes en relación con los sistemas educativos son los que se refieren a la organización económica y social de la producción agraria, la incorporación de nuevas técnicas y cultivos, la introducción de nuevos productos y el mejoramiento de los sistemas de administración, comercialización y distribución.

En términos generales, puede esperarse que se opere una tendencia de disminución relativa y, en algunos casos absoluta, de la ocupación en actividades de organización y tecnología relativamente sencilla, simultáneamente con un aumento de ocupación en actividades más complejas. En otras palabras, cabe esperar una disminución de las oportunidades relativas de empleo en las primeras y un aumento en aquellas otras que exigen mayor calificación. En las empresas y en las entidades gubernamentales de servicios públicos el aumento de la eficiencia y sus consiguientes cambios de organización demandarán también niveles más altos de calificación para todo el personal, se incrementará la proporción de la mano de obra al nivel alto e intermedio de calificación y tenderá a reducirse la de personal menos calificado.

Para la formación del personal calificado, de diversos grados y especialidades, se hará imprescindible un nivel relativamente alto de educación general, tanto elemental como secundario. En efecto, aun en aquellos casos en que pudieran resolverse situaciones apremiantes mediante la ejecución de planes intensivos de capacitación más o menos sencillos, siempre será necesario un nivel mínimo de educación de carácter general.

La formación de personal calificado, tal como se analiza en otros documentos presentados a esta Conferencia, es el resultado de un proceso de larga duración. En consecuencia, las inversiones en educación deben planearse y realizarse con tiempo oportuno y en el volumen adecuado. De lo contrario, se corre el riesgo de obstaculizar e incluso frustrar los esfuerzos que se hagan en otros campos para acelerar la tasa de crecimiento económico.

4. El papel de la educación en el desarrollo económico

El papel que la educación puede desempeñar en el desarrollo económico es más evidente en relación con la formación de la mano de obra profesional y técnica, pero es también importante su influencia sobre la invención tecnológica, la difusión de innovaciones, la ap-

titud empresarial, los padrones de consumo, la propensión al ahorro, la adaptabilidad a cambios económicos y la participación activa de los distintos sectores sociales en las tareas del desarrollo.

La idea de que la educación tiene un alto valor económico no es nueva, pero sólo recientemente se están intensificando los estudios para determinar cuál deberá ser la asignación óptima de recursos a la educación a fin de incluirla en los planes integrales de desarrollo. El tema es complejo y plantea numerosos problemas de orden teórico y práctico. En primer lugar, la educación constituye simultáneamente un derecho humano, un bien de consumo, un instrumento para transmitir o modificar los valores de una sociedad y un medio de elevar la productividad; por lo tanto, las bases económicas y de otra índole sobre las cuales descansa la necesidad de extender y mejorar la educación difícilmente pueden separarse unas de otras. En efecto, como se señala en este documento, el desarrollo económico puede correr grave riesgo tanto si no se cumplen los fines individuales y sociales del sistema educativo, como si dejan de realizarse los de orden estrictamente económico. En segundo lugar, el término "educación" abarca una amplia gama de servicios que difieren en cuanto a usuarios, propósitos y eficacia con que se realizan sus finalidades. Es muy ilustrativo por eso hablar de los beneficios obtenidos de una inversión en educación en general o de la asignación de fondos para la educación, sin mayores especificaciones.

Por otra parte, el efecto de los diversos tipos de educación sobre la economía varía según el nivel de desarrollo y el equilibrio que se mantiene entre ellos. Así, por ejemplo, se retarda el desarrollo económico si el sistema de educación no prepara un número suficiente de graduados para determinadas ocupaciones; si se capacita a un número excesivo surge, en cambio, el problema bien conocido del "desempleo instruido" y la inversión en este tipo de educación habrá significado un desperdicio de recursos o planteará situaciones más graves si los graduados ejercen una presión efectiva para obtener empleos no productivos.

Además, por su tendencia conservadora y su estrecha vinculación con la estructura social existente, los sistemas educativos pueden favorecer la perpetuación de actitudes poco propicias al desarrollo económico. Estos aspectos negativos se advierten en más de alguno de los sistemas escolares de América Latina.

El alto valor económico de una educación primaria eficaz para todos los niños es evidente. Ella proporciona al individuo las herra-

mientas mínimas para participar en la economía moderna como productor y consumidor y para recibir la formación profesional, ya sea en la escuela o en el trabajo. Aun la mano de obra no calificada de un país alfabetizado posee un nivel mucho más alto de productividad y adaptabilidad que la de un país donde esa mano de obra es en su mayoría analfabeta.

Los beneficios económicos que se obtienen de la educación primaria universal eficaz son prácticamente incalculables, ya que representan un mejoramiento de toda la población y no pueden relacionarse únicamente con diferencias en los niveles de ingreso o con la necesidad de contar con aptitudes determinadas.

Conviene subrayar la palabra "eficaz". En la sección IV de este trabajo se señala que gran parte de la educación primaria que actualmente se ofrece en América Latina es ineficaz; necesitará, por lo tanto, revisar su orientación y su contenido, disponer de mayores recursos y lograr una distribución más adecuada de los mismos, a fin de eliminar el desperdicio que representa una educación demasiado breve y demasiado pobre en calidad para proporcionar al alumno los medios mínimos que le permiten aprender a leer, a escribir, a calcular, a la vez que participar más plenamente en la vida social y económica de la nación.

Desde el punto de vista económico, un país que inicia sus esfuerzos de desarrollo con un sistema escolar rudimentario podría conceder una prelación demasiado alta a la expansión de la educación primaria en relación con otros niveles de educación; sin embargo, salvo una o dos posibles excepciones, los países latinoamericanos han desarrollado sus sistemas educativos hasta un punto en que la educación primaria universal eficaz, no inferior a seis grados, puede considerarse un objetivo económicamente deseable para los próximos diez años, sin que ello requiera una excesiva desviación de los recursos asignados a los niveles intermedio y superior de la educación.

El problema de determinar las asignaciones óptimas de fondos para la educación se complica aún más en materia de educación superior y especializada. Se están estudiando diversos métodos o criterios de aplicación práctica para apreciar y determinar esas asignaciones de recursos. A continuación se exponen en forma breve tres métodos de investigación en esa materia que serán examinados con más detalle en varios de los documentos presentados a esta conferencia:

1. Se pueden estimar las necesidades de los diferentes tipos de

mano de obra calificada y de personal necesario para satisfacer determinados objetivos económicos, mediante el análisis de la estructura de mano de obra existente, según distintas categorías de calificación, y haciendo proyecciones de los requerimientos de las diversas actividades económicas, de acuerdo con planes o perspectivas generales de desarrollo. Estas estimaciones pueden compararse con el número de diplomados en los distintos niveles de enseñanza, a fin de localizar deficiencias y planear su eliminación. Unión Soviética y otros países de economía centralmente planificadas basan en gran medida sus programas educativos en proyecciones de las necesidades de personal especializado en las actividades económicas. Otros países consideran que en una época en que se están creando continuamente nuevas técnicas y en que las existentes pierden rápidamente actualidad, la capacidad de adaptación puede llegar a ser de mayor importancia que la formación de capacidades especializadas para ciertos empleos. En consecuencia orientan sus estimaciones en ese principio, sin la finalidad de formular planes educativos con especificaciones muy detalladas según la demanda de mano de obra por causas económicas y especialidades.

2. Los economistas están tratando de estimar actualmente los rendimientos económicos de la inversión en diferentes tipos y niveles de educación. De acuerdo con diversos criterios técnicos, comparan los ingresos que se derivan de diferentes ocupaciones, con el costo de la educación que se requiere a fin de formar para esas ocupaciones, computando no sólo los costos individuales que implica, sino también los que soporta la sociedad en su conjunto.

Tales estimaciones suelen revelar una tasa de beneficio muy alta y se han utilizado para señalar la necesidad de aumentar las inversiones en educación, particularmente en la enseñanza superior.

Este criterio presenta en la actualidad varias limitaciones como guía para el planeamiento, y —lo que es más importante— deja de lado los beneficios económicos indirectos de la educación que se reflejan en el nivel general de vida del país, como sucede con la difusión del espíritu de investigación y de innovación tecnológica. Además, el nivel de los ingresos individuales no siempre se relaciona íntimamente con la contribución de la educación a la productividad nacional, especialmente cuando se trata de ocupaciones no industriales. Así, servicios tan esenciales como la enseñanza primaria pueden estar muy mal remunerados en relación con el nivel de educación que de ellos se exige.

3. La proporción de ingreso nacional que un país dedica a la educación puede compararse con la que destinan otros países. Estos coeficientes dan una idea más o menos aproximada, según los casos, de la situación de un país en cuanto a la atención que se presta a la educación al compararla con otros de igual o distinto nivel de ingreso. También se suele comparar la proporción que corresponde a la educación en el total de la inversión nacional. De estas comparaciones internacionales, habida cuenta de otros factores sociales y educativos, peculiares a cada uno de los países, pueden deducirse ciertas conclusiones de utilidad práctica. Sin embargo, las estimaciones de esta índole tropiezan con las limitaciones intrínsecas a la comparabilidad internacional de las estadísticas del ingreso y de los presupuestos de los países.

III

LOS ASPECTOS SOCIALES

1. La situación social

El concepto de “desarrollo social” completa el de “desarrollo económico” en dos sentidos.

El desarrollo social se refiere ante todo, al mejoramiento de los niveles de vida, la eliminación de la pobreza extrema y la ampliación de los servicios sociales que se espera serán los frutos del desarrollo económico en las sociedades democráticas. El “nivel de vida” (como la “situación social”) es en sí una realidad compleja que reúne una gran variedad de componentes, algunos de los cuales pueden medirse directamente mediante indicadores estadísticos, mientras que otros sólo pueden evaluarse de modo indirecto ⁽¹⁷⁾. Aunque la tasa de desarrollo social en este sentido no puede medirse recurriendo a ningún indicador de carácter compuesto, un país con estadísticas adecuada:

⁽¹⁷⁾ En las Naciones Unidas se ha aceptado la siguiente lista de componentes del nivel de vida: salud, consumo de alimentos y nutrición, educación, empleo y condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestuario, entretenimiento, libertades humanas. Se enumeran *grosso modo* según un orden de dificultad creciente en cuanto a su medición estadística. Véase **Informe sobre la definición y medición internacional del nivel de vida** (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1954. IV.5) y “Definición y medición internacional del nivel de vida; Informen del Secretario General sobre la marcha de los trabajos” (E/CN.5/353, 17 de febrero de 1961).

puede evaluar, pronosticar y planear el progreso respecto de la mayoría de esos diversos componentes, así como en relación con los demás y con el desarrollo económico. Se pueden fijar determinadas metas, como el consumo de calorías y proteínas por habitante, el coeficiente de espacio habitacional en relación con la población o el coeficiente de la matrícula escolar de niños entre determinadas edades, por ejemplo.

En segundo lugar, el desarrollo social se refiere a cambios en la estructura de la sociedad que o son condiciones previas para el desarrollo económico o se espera lo acompañen. Expresado en los términos más sencillos, esos cambios pueden resumirse como el paso de una sociedad estática de dos clases —con grandes diferencias entre sus respectivos modos de vida y donde la participación efectiva en los asuntos nacionales queda limitada prácticamente a la pequeña clase superior—, a una sociedad que presenta una serie de estratos sociales y considerable movimiento de uno a otro, un amplio sentido de participación en los asuntos nacionales y una expectativa de cambio socio-económico continuado que comparte la generalidad de la población ⁽¹⁸⁾. Este cambio suele ser también el paso de un modo de vida predominantemente rural-agrícola a otro predominantemente urbano-industrial. La transición nunca se realiza en forma sencilla o sin conflicto. Puede suceder que las actitudes y valores no se modifiquen suficientemente ante las nuevas necesidades y que la tirantez social, las frustraciones y la incapacidad de adaptación pongan en peligro el continuo crecimiento económico y la estabilidad misma de la sociedad.

Es evidente que este segundo aspecto del desarrollo social es por lo menos tan importante como el primero para el planeador del desarrollo, pero es mucho más difícil tenerlo en cuenta de modo preciso al elaborar los planes nacionales. El problema ya no consiste en fijar metas y en organizar los recursos materiales para alcanzarlas, sino en tener presente, en toda la gama de medidas sociales y económicas que se adopten, la necesidad de promover un cambio social constructivo y de reducir al mínimo las tensiones que pudieran frustrar el desarrollo. Esto implica cuestiones de ética y de valores que conciernen muy íntimamente a las relaciones sociales del individuo y a su criterio sobre lo bueno y lo malo. Los países que han alcanzado altos niveles de desarrollo económico y social exhiben grandes variaciones

⁽¹⁸⁾ Para un estudio más adecuado sobre este tema, véase Gino Germani, "Estrategia para estimular la movilidad social".

País	Tendencia y nivel económicos		Urbanización (Porcentaje de la población que vive en localidades de 2,000 o más habitantes)		Estratificación social		Salud		Consumo de alimentos		Educación		Número de ejemplares de libros por 1,000 habitantes (1956-1958)		Número de receptores de radio por 100 habitantes	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	
Venezuela	1.037	6.0	49	61	18	6.5	20	1.700	1.960	60	52	43	-	102	12.2	
Argentina	560	-0.4	64	68	36	13.5	10	800	3.100	121	86	69	3.9	180	16.5	
Cuba	386	-0.3	49	55	22	8.0	15	1.000	2.730(a)	67(a)	78	53	3.3	129	15.5	
Uruguay	380	0.2	79	81	33(b)	13.0	-	900	2.960	96	85(e)	59	-	180	26.1	
Chile	317	0.6	59	66	22	8.1	15	1.800(c)	2.330	70	80	62	4.2	74	9.6	
Colombia	306	1.5	38	48	22	4.3	20	2.900	2.050	48	62	39	2.4	59	21.7	
Panamá	280	1.2	42	47	15	3.0	20	3.400	-	-	70	59	3.5	124	13.1	
Brasil	270	3.7	31	37	15	6.2	20	2.500(d)	2.540	65	49	40	1.7	63	7.6	
México	264	3.1	43	50	17(b)	6.7	15	1.700	2.420	66	57	51	2.3	48(e)	8.7	
Costa Rica	249	2.3	29	36	22	4.8	15	2.700	-	-	79	60	3.2	102	7.0	
Rep. Dominicana	216	-	21	28	-	3.0	20	4.800	-	-	43	60	1.0	29	3.4	
Nicaragua	187	4.4	28	37	-	2.0	20	2.900	-	-	38	36	1.4	90	2.6	
Perú	174	1.6	35	41	-	4.7	20	2.600	-	-	47	45	-	76	10.5	
Guatemala	170	2.0	24	30	8	3.2	27	6.400	-	-	29	27	1.1	22	1.1	
El Salvador	169	2.5	28	35	10	4.7	25	5.300	-	-	39	41	1.3	43	1.6	
Honduras	160	1.1	17	25	4	1.6	20	4.800	2.260	56	35	32	-	25	2.4	
Ecuador	142	1.5	28	34	10	3.5	20	3.000	-	-	56	50	2.3	50(e)	3.0	
Paraguay	113	0.3	28	35	14	3.3	15	1.900	2.690	51	66	63	2.4	28	6.3	
Haití	87	0.8	10	17	3	1.4	25	28.000	-	-	11	25	0.5	3	0.6	
Bolivia	78	-0.7	34	37	8	2.8	20	3.900	-	-	32	40	1.2	34	6.1	

Fuentes: (1), (2), (3) y (4): CEPAL; (5) y (6): Gino Germaini, "Estrategia para estimular la movilidad social", basado principalmente en datos censales de 1950; (7): Informe sobre la situación social en el mundo, 1957; (8): Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1960; (9) y (10): Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1960. Los cifras se han obtenido de suministros netos de alimentos disponibles al nivel minorista. Según estimaciones de la FAO, las calorías que se necesitan en los diferentes países latinoamericanos varían de 2,440 a 2,640; (11) UNESCO; (14): Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1960; (15): UNESCO.

(a) 1948-49. (b) Vietnam, Tipología de los países latinoamericanos. (c) 1953. (d) 1954. (e) 1953.

en cuanto a los tipos de movilidad social y a los grados de tirantez y desorganización que han podido tolerar durante el proceso. El especialista en ciencias sociales podría señalar al planificador las repercusiones sociales de medidas alternativas y sugerir la manera de evitar algunos de los peligros, pero no puede ofrecer una receta infalible para promover el desarrollo social sano a que se aspira.

La educación es de suma importancia para ambos aspectos del desarrollo social y constituye un vínculo entre ellos; todo el mundo la reconoce como un derecho humano, como algo bueno en sí mismo. Es también un instrumento muy eficaz para influir sobre los otros componentes del nivel de vida, inculcar las técnicas económicas que permiten elevarlo y fomentar las disposiciones favorables al cambio social capaces de asegurar su necesaria continuidad.

Si la información sobre los aspectos estadísticos de los niveles de vida es inadecuada en América Latina, también es insuficiente en lo relativo a la estructura social. Los encargados de formular las medidas requeridas suelen poseer una orientación limitada y a veces imprecisa. En las páginas que siguen se resumirán, en la medida en que lo permitan los datos disponibles, los indicadores del desarrollo social en ambos sentidos y lo que suponen en relación con la educación.

2. Niveles de vida: desarrollo social en términos cuantitativos

El cuadro 7 muestra la situación de los países latinoamericanos según los indicadores más accesibles del nivel de vida. Los países han sido ordenados según el volumen del ingreso nacional por habitante, calculado por la Secretaría de la CEPAL, aunque, con todas las reservas del caso, dicho volumen refleja el nivel de desarrollo económico más bien que el nivel de vida.

Los indicadores se han obtenido de fuentes estadísticas de muy diverso grado de fidelidad y de limitada comparabilidad entre los países. Salvo algunas excepciones, mientras más baja es la clasificación de un país, menos confianza puede depositarse en las cifras. Cada una de las columnas del cuadro podría ser objeto de anotaciones y reservas más pormenorizadas que las que pueden presentarse en este estudio. Las tasas brutas de natalidad y la proporción de médicos en relación con la población, por ejemplo, distan mucho de ser indicadores ideales del nivel de salud; se emplean, no obstante, debido a la falta de estadísticas al día o internacionalmente comparables sobre expectativa de vida, mortalidad infantil o morbilidad. En cuanto a las

tasas de mortalidad registradas en la mayoría de los países latinoamericanos se estima que están muy por debajo de las tasas reales, y han sido reemplazadas por estimaciones en cifras redondas. Los datos sobre calorías y proteínas están calculados a base de balances de alimentación que muestran la cantidad de alimentos disponibles más bien que su consumo efectivo; en la mayoría de los países la cantidad de alimentos producidos y consumidos por agricultores en economía de subsistencia sólo se presta a conjeturas. Las estadísticas de alfabetización se basan principalmente en censos de población levantados hace alrededor de diez años, de modo que no reflejan el progreso educativo reciente; por otra parte, aminoran en grado desconocido los verdaderos niveles del analfabetismo funcional. El significado de los coeficientes de matrícula escolar difiere a causa de varios factores que se examinarán más adelante en este trabajo; para nombrar uno solo, la asistencia escolar es inferior a la matrícula en diferente medida en los distintos países. Los diarios tienden a exagerar las cifras sobre circulación y no se conocen las variaciones del número de lectores por ejemplar. Se pueden dar indicadores estadísticos, aún sujetos a las anteriores reservas, sólo para tres de los nueve componentes del nivel de vida mencionados. La información estadística acerca de los demás, en el grado en que existe, no puede reducirse a cifras simples y significativas en un cuadro resumido (19).

Sin embargo, aun con estadísticas completamente fidedignas e internacionalmente comparables, los promedios nacionales no podrían revelar la verdadera situación social de los países latinoamericanos, en vista de la bien conocida y extrema desigualdad de niveles de vida dentro de los países. Habida cuenta de los promedios, y en comparación con Africa o Asia, América Latina es, más bien que subdesarrollada, una región semidesarrollada o desigualmente desarrollada. No pocos países tienen industrias y algún tipo de agricultura comercial suficientemente productiva para permitir niveles de vida no muy por debajo del promedio europeo. Esos mismos países mantienen grupos urbanos relativamente numerosos con elevados ingresos obtenidos de diversas fuentes e importantes sectores comerciales y de servicio que dependen de ellos. Las columnas del cuadro 7 que muestran los porcentajes de la población activa en los estratos ocupacionales altos y

(19) Para un análisis detallado del significado y limitaciones de los indicadores estadísticos del nivel de vida, consúltese la serie de las Naciones Unidas titulada Informe sobre la situación social en el mundo, 1961 (E/CN.5/346).

medios y los porcentajes de la población activa empleados en la industria propiamente dicha dan una idea aproximada de la importancia de esos grupos en diferentes países ⁽²⁰⁾.

Si se excluye el 2 o el 3 por ciento de la población de cada país, que puede considerarse de "clase superior" en lo que a ingresos y condición socio-económica se refiere, es probable que los grupos medios, junto con los trabajadores y artesanos mejor pagados, varíen desde más de la mitad de la población en la Argentina y el Uruguay a menos de un décimo en la mayoría de los países de América Central, el Caribe y en los países andinos.

Aunque los niveles de vida de estos estratos medios varían mucho, puede decirse que casi todos ellos tienen acceso a los servicios de salud y educación públicos o privados, ropa y alimentos adecuados y oportunidades para participar en la vida política y cultural del país. Al mismo tiempo, sus aspiraciones han estado aumentando con más rapidez que sus niveles de vida. En la mayoría de los países, los grupos medios inferiores y los trabajadores urbanos mejor pagados apenas pueden costearse los bienes de consumo que han llegado a considerar indispensables para vivir de manera "decente". Les es particularmente difícil obtener viviendas que reúnan las normas mínimas. Las escuelas no ofrecen a sus niños oportunidades de movilidad ascendente en grado que satisfaga sus exigencias. Los beneficios que reciben de los sistemas de seguridad social suelen ser desalentadores en relación con los costos. Por consiguiente, los actuales niveles de vida son insatisfactorios y factores como la inflación alternada con períodos de austeridad, contribuyen, entre otros, a crear un clima de inseguridad social.

Los promedios nacionales se sitúan entre los niveles de esos grupos y los de otros dos de mayor importancia numérica, a saber: la población rural y la población urbana marginal.

La **población rural**, excluidos los grandes y medianos propietarios, tienen en la mayoría de los países latinoamericanos un ingreso por habitante muy inferior a 100 dólares por año. Su régimen alimenticio es a menudo inadecuado en calorías y casi siempre en pro-

⁽²⁰⁾ Los dos grupos se superponen en cierto sentido. En general, los establecimientos industriales más grandes proporcionan ingresos mucho mayores a sus trabajadores que las industrias artesanas y manuales con las cuales suelen agruparse en las estadísticas ocupacionales. No obstante, en la mayoría de los países un importante grupo de artesanos independientes también disfruta de ingresos y nivel de vida adecuados.

teínas y alimentos protectores, debido en parte a la pobreza, pero en parte también a los hábitos dietéticos. La vivienda de las familias rurales es pobre e inadecuada en relación con cualquiera norma; suelen faltar los muebles más sencillos y son rarísimos los sistemas de abastecimiento de agua potable, los servicios sanitarios y la electricidad. Salvo en pocos países, la población rural está completamente al margen del sistema de seguridad social. Las escuelas, si las hay, son a menudo de tan baja calidad que ni siquiera permiten la alfabetización funcional. Los médicos y hospitales quedan fuera del alcance de esa población tanto por estar concentrados en las ciudades como por su costo. Sin embargo, el cambio más significativo en las condiciones de vida rural en los últimos años se ha registrado en el campo de la salud. Las victoriosas campañas contra las epidemias, en particular contra el paludismo, han reducido las tasas de mortalidad rural y han mejorado la capacidad de trabajo de millones de personas. La población rural constituye un mercado muy limitado para los bienes de consumo duraderos, pero hoy día ya se encuentran en algunos hogares campesinos ciertos artículos entre los cuales la radio es el más importante desde el punto de vista de la transformación social. La extensión de los caminos en las zonas rurales y la consecuente disponibilidad del transporte por autobús o camión han provocado también importantes cambios en la vida rural.

La relación de la población rural con la propiedad de la tierra varía mucho en diferentes partes de América Latina (comprende asalariados, diversos tipos de medieros, aparceros, inquilinos y arrendatarios, cultivadores de minifundios, etc.), pero ya se reconoce ampliamente la necesidad de efectuar reformas de gran alcance en la estructura agraria para elevar sustancialmente los niveles de vida en el medio rural.

La relación de la población rural con la vida nacional es también muy diversa, pero casi en todas partes la participación de dicha población en la política nacional y su influencia sobre ésta son mucho más limitadas de lo que justificaría su importancia numérica. En algunas partes de la subregión andina y centroamericana, la población rural está formada por grupos étnicos que hablan idiomas distintos del nacional, se identifican con una comunidad local y apenas tienen conocimiento de la existencia de la nación-Estado. Muchos otros grupos están separados de la población nacional por diferencias culturales menos marcadas, que derivan de su ascendencia indígena o negra, del aislamiento geográfico y de los bajos niveles de vida.

Casi en todas partes, las deficiencias educativas limitan la participación de la población rural en la vida nacional a una actitud pasiva, bajo la dirección de grandes terratenientes, caudillos políticos o funcionarios públicos.

La población marginal de las ciudades tiene más ingresos en efectivo y mayor acceso a los servicios sociales que la mayor parte de la población rural, pero debido a la falta de aptitudes técnicas y al bajo nivel de instrucción se dedica a trabajos ocasionales o mal remunerados. En todas las ciudades de América Latina escasea la mano de obra calificada y hay un excedente de trabajadores sin preparación alguna.

Este estrato urbano está formado principalmente por migrantes rurales que empujados a la ciudad por la esperanza de mejorar sus condiciones de vida o por la imposibilidad de seguir viviendo de la tierra, han traído consigo muchas de las características de la pobreza rural. A sí es como han surgido en la periferia de las ciudades barrios enteros construidos con materiales de desecho, donde los bajos niveles de vivienda y la falta de saneamiento típico de las localidades rurales se acentúan por el hacinamiento y el tamaño mismo de los tugurios. Según una estimación, 4.5 millones de familias viven ahora en esas condiciones en América Latina. Otros millones viven apiñados en conventillos o casas de vecindad en la parte más antigua de las ciudades. Fácil es imaginar que esas condiciones de vida determinan constantes frustraciones individuales y contribuyen a la desorganización familiar y social ⁽²¹⁾.

Las columnas 3 y 4 del cuadro 7 en las que figura la población urbana en 1950 y 1960, muestran las elevadas tasas de urbanización características de la mayoría de los países latinoamericanos. A causa de la migración hacia la ciudad, los estratos más bajos de la población rural están creciendo ahora sólo en forma muy lenta, a pesar de sus elevadas tasas de aumento natural, mientras que los estratos urbanos más bajos son los sectores de la población nacional que crecen con mayor rapidez. La tarea de ayudarlos a satisfacer condiciones mínimas de vivienda y a aumentar su productividad es una de las más urgentes y difíciles que encara la región.

⁽²¹⁾ Los problemas de la urbanización en América Latina se examinan en el capítulo IX del Informe sobre la situación social en el mundo, 1957 y también fueron estudiados en un seminario celebrado en Santiago, en julio de 1959; la UNESCO se propone publicar el informe final de dicho seminario y una selección de los documentos presentados al mismo.

El problema del éxodo rural y de la concentración de emigrantes en las ciudades no puede ser resuelto solamente por el desarrollo de la educación si al mismo tiempo no se emprende una acción de orden económico para elevar el nivel de vida en las ciudades y en los campos y para crear nuevos empleos. También puede decirse, a la inversa, que un programa de esta índole en el plano económico estaría destinado al fracaso si no fuera acompañado de planes paralelos en materia de educación a fin de preparar a esos individuos para que se adapten a las nuevas condiciones de la vida urbana y para que ocupen esos nuevos empleos con la requerida calificación profesional. La política de obras públicas urbanas de varios países latinoamericanos revela que existe conciencia de este problema. A este respecto cabe observar que una mano de obra analfabeta no puede ser empleada sino en trabajos de escasa productividad (construcción o reparación de calles o caminos, movimientos de tierra, etc.) y que un esfuerzo decidido de educación y de formación profesional permitirían realizar trabajos de mayor complejidad y de más alto rendimiento económico. Las técnicas de trabajo intensivo son mal conocidas aún, pero es evidente que exigen una mano de obra educada. No cabe duda, por otra parte, que es preferible no esperar a que los campesinos hayan emigrado a las ciudades para adoptar medidas de urgencia. El mejoramiento de la agricultura no puede ser descuidado en los planes de desarrollo, y ello supone elevar el nivel de preparación en los campos, mejorar la educación rural, la educación de adultos y la enseñanza profesional agrícola. Puede agregarse que un desarrollo de la educación concentrado principalmente en las ciudades agravaría la actual situación y aceleraría el ritmo del éxodo rural, ya que las oportunidades de educación y de movilidad social sólo existirían en los centros urbanos. Si se tienen en cuenta estos factores, un plan de educación bien concebido debe considerar como uno de sus propósitos esenciales la reducción de las disparidades entre el campo y la ciudad.

Los especialistas en ciencias sociales han hecho diversos intentos para clasificar a los países de América Latina de acuerdo con sus indicadores económicos y sociales ⁽²²⁾. Las insuficiencias estadísticas

⁽²²⁾ Véase "Tipología socio-económica de los países latinoamericanos", OEA/UNESCO/SS SAED/LA/A-1; ST/ECLA/Conf.8/LA-1; T. Ponpeu Accioly Borges, "Graus de Desenvolvimento na América Latina" en *Desenvolvimento y conjuntura*, año V, N^o 2, febrero de 1961, y el *Informe sobre la situación social en el mundo, 1961*, cap. III.

son de tal naturaleza que cualquier clasificación que se intente sólo puede aceptarse como provisional. Sin embargo, hay afinidades interesantes entre los diversos países. Los datos presentados en el cuadro 7 tienen que completarse con otros tipos de informaciones. Tres países cerca del tope en cuanto a ingresos por habitante (Argentina, Uruguay y Chile) son también predominantemente urbanos, tienen importantes estratos medios y ocupan un alto lugar según los indicadores sociales (con Chile a cierta distancia por debajo de los otros dos). Sin embargo, en esos tres países el mejoramiento de los ingresos ha sido insignificante desde 1945 y parece haber aumentado la tensión social. En Cuba, que a juzgar por los datos del cuadro 7, debería figurar junto con esos tres países, la revolución ha producido una situación completamente nueva en la que las estadísticas anteriores a 1960 sólo tienen interés histórico. En Venezuela, el ingreso nacional por habitante y su tasa de crecimiento están en notoria desproporción con otros aspectos de la situación económica y social, debido a la importancia de las exportaciones de petróleo; sin embargo, es probable que en los últimos años hayan aumentado los indicadores de los niveles de vida.

Tres grandes países (Brasil, México y Colombia) se sitúan en una posición intermedia según la mayoría de los indicadores (los dos primeros acusan elevadas tasas de crecimiento del ingreso y el tercero una tasa moderada). En esos países los promedios nacionales ocultan la más amplia variedad de situaciones locales, pues mientras algunas zonas y grupos ocupacionales son prósperos y dinámicos, hay otros empobrecidos y estáticos. Costa Rica y Panamá figuran también en el grupo medio; en el caso de estos países se puede confiar en que las estadísticas revelan una situación más generalizada. Los diez países que se encuentran en la mitad inferior del cuadro 7 muestran cierta similitud si se les compara con los diez restantes. En efecto, son más pequeños en población, comprenden nueve de los doce países de la región con menos de 5 millones de habitantes y tienen en conjunto menos del 15 por ciento de la población de la región. Su población es marcadamente rural; incluyen nueve de los doce países donde la población urbana se estimó en 1960 en menos del 40 por ciento. En ese grupo además están los cuatro países donde la mayoría de la población rural es indígena. Finalmente los siete países respecto de los cuales se han preparado estimaciones sobre la importancia relativa de los estratos ocupacionales medio y superior están catalogados por debajo de los otros diez países.

3. El desarrollo social y los cambios en la estructura social concomitantes

a) Nuevas ocupaciones y estructura social

La relación más directa entre el desarrollo económico y social se revela al nivel de las ocupaciones y del ingreso, ambos íntimamente vinculados a la estructura de las clases sociales. Una sociedad económicamente avanzada requiere un sistema altamente interdependiente de estratificación ocupacional y una estructura social ajustada a ésta. Se suele hablar de los cambios que genera la multiplicación de nuevas ocupaciones como de "la emergencia de una nueva clase media". En un sentido más amplio, el desarrollo económico modifica el número de clases sociales, la naturaleza de las relaciones entre ellas —desde el punto de vista del *status* social y del poder político, así como de la situación económica— y las oportunidades que se ofrecen a los individuos dentro de la situación que ocupan según la clase.

Los ajustes que ello requiere no se efectúen sin conflicto, como lo muestra claramente la experiencia de los países latinoamericanos. Aunque la gran variedad de situaciones en América Latina hace difícil generalizar, no cabe duda que en algunos países la estructura de clases se acerca más a la "moderna" (adecuada al desarrollo económico) que a la "tradicional". Sin embargo, al igual que la estructura económica, la de las clases sociales, incluso en los países más avanzados, exhibe cierta rigidez que dificulta satisfacer con la rapidez que se quisiera las exigencias de determinados cambios técnicos e ideológicos.

Una estructura social preparada ya en cierto sentido para el cambio es la que, dadas sus condiciones, sea capaz de aceptar con un mínimo de fricción las nuevas combinaciones de poder resultantes del desarrollo económico, las nuevas nociones de prestigio social y las nuevas formas de participación política. El desarrollo económico estimula la movilidad en esos tres frentes, ya que al aumentar el poder económico parece exigirse siempre un *status* social más alto y mayor participación en los asuntos políticos. En efecto, el impulso fundamental para el cambio puede proceder de cualquiera de esos tres frentes: el económico, el social o el político.

En la estructura de las clases de las sociedades latinoamericanas más tradicionales los tres fundamentos del poder político tendían a equilibrarse: el conflicto no se daba tanto entre las diferentes clases

como dentro de cada una de ellas. La competencia entre las clases se intensificó con la gran expansión de los sectores medios, profesionales y de servicios, y la aparición de nuevos grupos de ocupación, basados en exigencias de formación muy elevadas, alteró aun más el equilibrio.

Para subvenir a las necesidades de las ocupaciones nuevas y más tecnificadas, los países con bajas tasas de desarrollo económico pueden depender de simples aumentos demográficos dentro de las clases existentes. Los países en rápida expansión, como lo son actualmente México y el Brasil, o la Argentina en el pasado, encaran un problema muy diferente. En esos países, los nuevos estímulos económicos orientan a los individuos hacia dos tipos de cambio: uno en movilidad ocupacional para hacer frente a las nuevas condiciones del mercado de trabajo, y otro en lo que podría llamarse "movilidad psicológica", o sea en los cambios de ideas necesarios para resolver los nuevos problemas planteados por esas otras ocupaciones y su función social cambiante.

Esos cambios de situación y de actitud pueden efectuarse en una o dos formas o en una combinación de las dos. Primero, el individuo mismo puede pasar de una posición a otra, dejando atrás relativamente intacto el grupo del cual se ha movido y adoptando las características de sus nuevos asociados; segundo, puede suceder que comunidades enteras se transformen mediante un proceso de transculturación. Los ejemplos más claros de esos dos tipos de cambio social se dan en los grupos indígenas, aunque los mismos principios se aplican a otras formas de transición. Así, por ejemplo, un indio guatemalteco que se convierte en ladino, puede hacerlo individualmente adoptando el vestido europeo, hablando el español y abandonando físicamente su aldea. La cultura indígena queda en este caso a sus espaldas, sin modificación alguna; ese individuo se integra en la comunidad de ladinos y es probable que sus hijos sean acogidos como miembros de esa comunidad con plenos derechos. Cosa distinta ocurre cuando una aldea, como grupo, obtiene para sus vecinos la propiedad de la tierra, extendiendo su mercado y conscientemente empieza a comunicarse con el mundo nacional, pues en este caso ha dejado de lado parte de su antigua identidad cultural y ha adoptado otra nueva que no es tradicionalmente india ni tradicional dentro de la sociedad nacional europeizada. Su integración cultural es una amalgama que crea una nueva condición social. Mucho más complejamente, esos dos fenómenos sintetizan el desarrollo social en sociedades en proceso de

modernización: la movilidad del individuo sigue su curso mientras toda la sociedad pasa por un proceso total de transformación. Ese movimiento que bien pudiera denominarse de transculturación hacia el modernismo, es y ha sido decisivo en la historia cultural de todo pueblo: requiere nuevos valores, impone nuevas actitudes y exige una nueva definición de objetivos. Es evidente que dicha transformación del medio cultural no puede realizarse de manera equilibrada y conforme a las exigencias del desarrollo, sino mediante un vigoroso esfuerzo de educación.

b) Actitudes sobre las instituciones sociales

La mayor especialización ocupacional y la aparición de nuevas clases sociales que acompañan el desarrollo económico son inevitablemente elementos de diferenciación. Al mismo tiempo, deben concebirse nuevos valores y estructuras que permitan la cohesión indispensable para que pueda mantenerse dentro de ciertos límites el proceso de división social del trabajo y siga funcionando la sociedad.

Las sociedades en vías de desarrollo suelen tener carácter "nacional". Los procesos del desarrollo económico y del cambio social se efectúan dentro de un marco político que define a la nación por lo menos en sentido geográfico. A medida que, dentro de ese marco geográfico, se hacen más interdependientes las personas, se amplían los mercados y crece la sociedad nacional para incluir efectivamente a todos los que viven dentro de las fronteras nacionales, también se acentúa cierto consenso, es decir, un conjunto de valores comunes y de compromisos aceptados, que vincula al grupo así ampliado y mantiene entre sus miembros relaciones de reciprocidad. No puede negarse que en las sociedades nacionales existe el riesgo de alterar demasiado el equilibrio existente entre los elementos físicamente dispersos y funcionalmente interdependientes. Todas esas sociedades buscan la manera de limitar y regular el poder y de hacer lo más racional posible el enfrentamiento de las posiciones adversas y los conflictos que del mismo derivan; la clase de soluciones que se encuentran en esas dos esferas pueden considerarse como un índice crítico del desarrollo social.

A tal efecto, todos los países económicamente desarrollados han adoptado métodos que ofrecen cierta similitud general. Así, la producción en masa y la necesidad de mercados en gran escala se ha traducido en la esfera social y política en la inclusión del mayor nú-

mero de personas posibles en la sociedad nacional efectiva, reduciendo a un mínimo el "proletariado" en el sentido de estrato "alienado" o marginal. Además, los diferentes grupos se han organizado en forma compleja para permitir la expresión de muchos y muy diversos intereses y la negociación de conflictos mediante compromisos entre dichos grupos e intereses. En fin, el más alto nivel educativo y la mayor participación de los individuos en la sociedad nacional intensifica el grado de aceptación y cooperación que pueden esperar las instituciones políticas y aumenta, por ende, el poder del gobierno.

La limitación del conflicto social y el intento de llevar las controversias a vías razonables significan también la aceptación universal del Estado como árbitro de última instancia, lo que supone extender, intensificar y hacer más complejas las lealtades sociales. El ciudadano debe poder identificarse, a lo menos en cierto grado, con sus conciudadanos, por muy grande que sea la distancia que lo separe de ellos social y geográficamente. Por lo tanto, debe haber en cierta medida una verdadera igualdad ante la ley, una participación común efectiva en la formulación y aceptación de las directrices políticas generales de la sociedad, y el conocimiento y la convicción, por parte de todos, de que el desacuerdo conduce a compromisos o soluciones negociadas y no necesariamente a la pérdida o derrota completa para algunos y a la victoria también completa para otros.

Tal vez ningún país latinoamericano ha llegado todavía plenamente a esta etapa de integración social efectiva. Las líneas divisorias entre las clases están en todas partes tan claramente definidas —incluso en los países económicamente más avanzados— que las decisiones públicas no pueden basarse en un acuerdo universal implícito ni en el respeto de ciertos derechos que, según se afirma, son compartidos por todos. En resumen, los intereses de grupo, en lo que a clase y ocupación se refiere, eclipsan a menudo el interés nacional cuando se trata de adoptar decisiones y resolver controversias. Puede suceder que este retraso en la creación de sociedades nacionales en el sentido político y social sea la razón principal de la persistencia en América Latina de una estructura económica dual, es decir, de la coexistencia de industrias de los tipos más modernos con el primitivismo tecnológico. Es posible que uno de los principales requisitos del desarrollo económico sostenido y persistente en América Latina sea la integración social así definida.

A este respecto, la educación es un factor indispensable y decisivo en lo que se refiere a las actitudes de los individuos frente a la

sociedad nacional. Si se la orienta mal, puede contribuir a reforzar el dualismo social; también puede crear las condiciones favorables para la racionalización de las conductas sociales si hace tomar conciencia de la integración y solidaridad de la sociedad nacional, si facilita el diálogo social, la comunicación entre los diferentes grupos, el respeto de los compromisos derivados de la existencia de intereses a veces contrapuestos y la aceptación de los sacrificios igualmente compartidos que supone el desarrollo económico y, por último, si estimula una amplia comprensión de los objetivos nacionales que se consideran indispensables para la realización de cualquier plan de desarrollo.

c) Actitudes respecto del trabajo, la productividad y el consumo

Es evidente que el desarrollo económico se realiza ahora de manera muy diferente a la prevista por los teóricos de la "escuela clásica" de la economía. Sin embargo, muchas de las exigencias con que el individuo se enfrenta siguen siendo las mismas. En cierto grado, cada cual debe ser capaz de poner en relación de sentido la experiencia de su trabajo especializado con los procesos de producción más complejos e indirectos y de darse cuenta de que existe en el fomento de la producción cierta correspondencia entre el bienestar general y sus propios intereses personales. Debe estar dispuesto a diferir el consumo en favor del ahorro, a aplazar la entrada de sus hijos en el mercado de trabajo en bien de su educación y a renunciar a ciertas expectativas inmediatas privadas en la esperanza de obtener compensaciones superiores en el futuro. Todas estas disposiciones o actitudes suponen expectativas relativamente seguras acerca del porvenir. Para que la sociedad pueda alimentar esas expectativas, ha de ofrecer por su parte un horizonte de estabilidad así como instrumentos y medios públicamente conocidos de formación personal y de posible ascenso social. El sentido de la ayuda mutua y de la participación con iguales derechos, fundamental para regular el ejercicio del poder en las sociedades, no es menos importante para el funcionamiento de las modernas técnicas productivas y para que sea posible el mantenimiento de especializaciones cada vez más rigurosas, mediante los servicios educativos necesarios.

4. La educación y las exigencias sociales

Los sistemas escolares de los países de América Latina reflejan la dualidad característica de sus sociedades en la medida en que han

respondido a las dos tendencias discrepantes seguidas por el desarrollo de la educación latinoamericana desde comienzos del siglo pasado. Ambas coincidían en destacar la importancia de la educación para el progreso de las jóvenes repúblicas, pero diferían en cuanto al punto —la base o la cúspide— en el cual debían concentrarse los mayores esfuerzos. Para una, el problema más grave y más urgente era el de la educación popular, la tarea de “educar al soberano” como decía Sarmiento; para la otra, lo primero era la formación de las élites, de los cuadros dirigentes de la vida pública, desde los cuales habían de difundirse paulatinamente a las masas los beneficios de la educación.

Estas aspiraciones, que en principio no eran inconciliables, en la práctica dieron origen a la coexistencia de dos sistemas escolares que seguían la división de las clases sociales: uno, reservado de hecho a los grupos medio y alto, mayores ingresos y prestigio social, compuestos por las escuelas primarias privadas o preparatorias, secundarias privadas o públicas de tipo académico, y la universidad; otro, para las clases menos favorecidas, limitado a las escuelas primarias públicas y a unas pocas escuelas vocacionales, con posibilidades restringidísimas de acceso a los establecimientos públicos de educación secundaria y superior, pese a la gratuidad de los mismos que predomina en casi todos los países.

Los vestigios de esta dualidad de sistemas explican muchas de las características y dificultades que está en trance de superar la educación latinoamericana: la gran desigualdad de oportunidades de educación; el divorcio entre la estructura y orientación de los servicios escolares y las necesidades educativas reales de los países; la rigidez y uniformidad de los programas de enseñanza, orientados selectivamente hacia la universidad —que abre la puerta de las profesiones liberales y de la influencia en la vida pública—, en los cuales se acentúa más un saber enciclopédico que una amplia y realista preparación para las exigencias sociales y económicas; la insuficiencia y la relativa ineficacia de la escuela primaria pública y de la enseñanza vocacional y técnica; la profunda crisis de la educación secundaria ante la demanda creciente de que es objeto por parte de los sectores que hasta hace poco no tenían posibilidades de alcanzarla; las deficiencias de la formación de los maestros y la separación que existe entre las diversas ramas, y hasta el concepto de la educación como símbolo de prestigio dentro de la sociedad, que libera a los que a adquieren del contacto directo con las actividades del trabajo.

Los rápidos cambios sociales y económicos de las últimas décadas han tenido como efecto agudizar la conciencia del problema educativo y preparar a la opinión pública para una concepción unificada del sistema escolar, que permita a éste satisfacer las nuevas exigencias de la sociedad y contribuir eficazmente a su desarrollo.

En efecto, la escuela, que tiene la obligación de preparar para la vida del trabajo a individuos capacitados, está en la base de las relaciones entre el desarrollo económico y social. Su influencia, sin embargo, no puede limitarse a lo puramente ocupacional, pues le cabe también una pesada responsabilidad en la formación de actitudes y técnicas sociales y políticas.

La rápida capacitación para nuevas ocupaciones modifica la estructura social y la composición del consumo. El planificador debe tomar en cuenta esos cambios para que sus predicciones sean acertadas. Un sistema escolar que forme a sus estudiantes exclusivamente para fines profesionales podría contribuir al fracaso del programa de desarrollo económico si no da a sus graduados la preparación necesaria para asumir las obligaciones sociales y políticas derivadas de su nueva situación económica.

La educación puede promover las actitudes necesarias para el desarrollo económico y social, pero puede también fomentar actitudes incompatibles con tal desarrollo. El sistema educativo puede proporcionar los medios para la movilidad social ascendente, o frustrar y sofocar las aspiraciones que ha ayudado a generar.

En el mejor de los casos, la escuela necesita estimular aspiraciones y al mismo tiempo enseñar al individuo a postergar su satisfacción, dándole una idea realista de las exigencias del cambio social. La conciencia de intervenir y de participar en la transformación social, con la esperanza de un futuro mejor para la sociedad a la que se pertenece y para sus hijos constituye una motivación poderosa para aplazar la satisfacción de necesidades inmediatas de consumo. A menos que sean traicionadas por una política inepta o por la rigidez social, tales actitudes son admirables estabilizadores durante las épocas de turbulencia que inevitablemente acompañan a todo proceso de rápido cambio económico y social.

Por lo tanto, la educación para el desarrollo no sólo significa proporcionar la competencia técnica necesaria para el desempeño de nuevas ocupaciones, sino también alentar nuevas formas de competen-

cia social y política, nuevos tipos de obligaciones y compromisos, así como nuevas motivaciones para el trabajo productivo y autodisciplinado y para el ejercicio responsable de la ciudadanía.

IV

EL ESTADO DE LA EDUCACION

En su educación, como en tantos otros aspectos de su vida, historia y cultura, América Latina es a la vez una y diversa. Sobre el fondo de ciertas características comunes, emergen las peculiaridades y la fisonomía propia de cada país y hasta zonas claramente distintas en el seno de algunos de ellos. El hecho diferencial de que la situación educativa de los países de América Latina diste mucho de ser uniforme supone grandes dificultades para un estudio global. Un examen de conjunto obliga a determinadas generalizaciones que no pueden reflejar con precisión la diversidad de situaciones. En algunos aspectos puede paliarse esa falla mediante las informaciones estadísticas que se incluyen en el documento, porque ellas muestran el diferente grado de importancia o gravedad de ciertos problemas susceptibles de cuantificación que tienen planteados los sistemas educativos nacionales; pero otras características cualitativas, de la esencia misma de la educación, son mucho más difíciles de apreciar y singularizar — por consiguiente también de comparar— y en este sentido las limitaciones parecen inevitables.

Sabido es, por otra parte, con cuántas salvedades se puede aceptar todo intento de apreciación de la eficiencia de los sistemas educativos; se trata, nada menos —si se permite el símil—, tomarle el pulso a la educación de un país o de varios países. En efecto, a las dificultades que la propia naturaleza del proceso educativo ofrece para ello se agrega la inherente a la selección de los módulos o ángulos de examen para acometer esa labor de estimación o evaluación de la obra educativa. En este caso el criterio seguido puede fundamentarse como sigue: Se ha dicho que las instituciones educativas son reflejo de la sociedad en que están insertadas pero también es evidente, en el plano del "deber ser", que un sistema educativo nacional ha de hacerse eco de las necesidades del país respectivo y contribuir a la consecución de sus aspiraciones. Entre esas necesidades y aspiraciones pueden considerarse como de mayor importancia las que atañen a los factores demográficos, económicos, sociales y culturales

de un país y plantearse seguidamente varias interrogantes: en qué grado se atiende a la educación básica a que tiene derecho toda la población; qué relación guardan el nivel, proporción y calidad de la educación que se imparte con lo que demanda a ese respecto el desarrollo económico-social, y en qué medida los sistemas educativos nacionales transmiten y enriquecen la cultura legada por las generaciones.

1. Nivel educativo promedio de la población latinoamericana

Para apreciar la eficiencia de un sistema escolar en el orden cuantitativo, los datos más significativos son los que reflejan el número de individuos que recibe los beneficios de una educación sistemática y su relación con la población que tiene derecho a ella, el nivel promedio de duración de los estudios cursados y las cifras de analfabetismo. Esa información es más ilustrativa si en lugar de referirse a un momento dado, abarca un período de suficiente amplitud para apreciar cómo ha evolucionado la eficacia de los servicios educativos en los aspectos anteriormente indicados.

A esos efectos se adopta en este documento la década 1950-60. Según datos correspondientes a 1950, el 49 por ciento de la población de más de 15 años de América Latina no había asistido a la escuela o había dejado de concurrir a ésta antes de terminar el primer año de escolaridad, el 44 por ciento asistió durante cierto tiempo, pero sin terminar el ciclo de estudios primarios y únicamente el 7 por ciento recibió educación primaria completa. Sólo el 6 por ciento había efectuado estudios de educación secundaria o técnica, y lo había completado totalmente alrededor de un 2 por ciento. Por último, en la Universidad ingresó el 1 por ciento.

El nivel educativo promedio era de 2.2 años. Este dato adquiere mayor significación si se considera que en la misma época el nivel educativo era de 9 años en los Estados Unidos, de 7.2 en el Japón y de 4.5 en Puerto Rico.

Junto a ese nivel educativo de tan modestas proporciones se desprende de los censos realizados alrededor de 1950 la cifra de un 43 por ciento de analfabetos entre la población adulta; es posible que esta cifra habría sido más alta si en esa oportunidad se hubieran utilizado los criterios del alfabetismo funcional en vez del simple deletreo o el dibujo de la firma.

A partir de 1950 se han desplegado esfuerzos notables en la ex-

tensión de la educación. En el cuadro 8 se aprecia el impulso que adquirió el propósito de generalizar la educación primaria a toda la población en edad escolar durante la década 1950-60. Los avances experimentados han sido especialmente intensos desde 1957 y en parte pueden atribuirse al estímulo que ha supuesto para los gobiernos latinoamericanos el Proyecto principal de Educación de la UNESCO, nacido en la Conferencia Regional de Lima de 1956.

Como puede verse en el Cuadro 8, la duración legal de la escolaridad obligatoria es de 6 años en casi todos los países de América Latina. (A las tres excepciones que se observan en la relación de países hay que agregar la constituida por la inferior duración de la escolaridad en el medio rural en diversos países latinoamericanos, a la que se alude más adelante.) Los datos anteriores muestran que nueve países han conseguido ya incorporar a la escuela un número de niños de edad escolar prácticamente igual, superior o imperceptiblemente inferior, al que representa el del grupo de edad de 7 a 12 años, que equivale al afectado por la duración estricta de la escolaridad. Otros seis países rebasan el 70 por ciento del número equivalente a la población de 7 a 12 años. Un último grupo está por debajo de esa proporción y de manera muy acentuada en algún caso.

Si se analiza su verdadero alcance, las cifras anteriores sólo permiten abrigar un optimismo muy moderado. En efecto, el hecho de que determinados países hayan llegado a incorporar a la escuela un número de niños igual o superior a la población comprendida entre 7 y 12 años no significa que hayan resuelto totalmente el problema de la expansión completa de la educación primaria. Ha de tenerse en cuenta que a la escuela pueden asistir legalmente, y de hecho asisten, niños de más de 12 años, por haber ingresado tardíamente en ella; por otra parte, un apreciable porcentaje de escolares —en algún país y en los primeros grados excede el 20 por ciento— repite el curso correspondiente por haber fracasado en la promoción. Subsiste además —en gran escala en determinados países— el problema de la deserción escolar, especialmente a partir del segundo o tercer grado. Por último, en lo que al futuro se refiere, no pueden olvidarse las crecientes exigencias que plantea a los sistemas educativos el rápido desarrollo demográfico de América Latina.

Menos todavía puede considerarse resuelto el problema si, además de los aspectos cuantitativos reseñados, se examinan la eficiencia y el nivel del rendimiento cualitativo de la escuela. En efecto, es evidente que los mayores esfuerzos se han centrado en el aumento de

Cuadro 8

AMERICA LATINA: POBLACION DE 7 A 12 AÑOS DE EDAD, MATRICULA
PRIMARIA Y PORCIENTO DE MATRICULA, 1950 Y 1959

País	Duración del curso en años	Población de 7 a 12 años (miles)		Matrícula primaria (miles)		Porciento de matriculados	
		1950	1959	1950	1959	1950	1959
Argentina	7	2.330.8(a)	2.797.0(a)	2.212.0	2.888.6	94.9	103.3
Bolivia	6	397.1	534.4	—	385.8	—	72.1
Brasil	4	5.274.7(b)	6.422.3(b)	4.352.0	7.489.6	82.5	116.6
Colombia	5	1.542.0(c)	1.886.2(c)	808.5	(1.584.0)	52.4	(84.0)
Costa Rica	6	124.5	176.9	112.6	185.3	90.4	104.7
Cuba	6	718.6	933.0	(650.0)	(950.0)(d)	(90.0)	101.8
Chile	6	927.0	1.140.0	774.6	1.137.0	83.6	99.7
Ecuador	6	493.2	639.9	341.7	(526.0)	69.3	82.2
El Salvador	6	283.1	370.5	145.2	287.7	51.3	77.6
Guatemala	6	420.2	553.3	164.8	282.0	39.1	51.0
Haití	6	494.8	549.3	119.1	(203.0)	24.0	37.0
Honduras	6	214.2	284.8	104.0	192.5	48.5	67.6
México	6	4.066.1	5.372.8	2.666.4	4.809.9	65.6	89.5
Nicaragua	6	173.1	214.6	(80.0)	152.8	(46.0)	71.2
Panamá	6	114.5	156.8	110.0	155.5	96.0	99.2
Paraguay	6	231.0	270.0	195.0	292.4	84.4	108.0
Perú	6(e)	1.344.0	1.663.0	971.2	(1.300.0)(e)	72.3	78.2
Rep. Dominicana .	6	341.8	469.0	229.9	(510.0)	67.3	108.7
Uruguay	6	279.2	(316.0)	249.4	(315.0)	89.3	99.7
Venezuela	6	764.5	1.005.8	503.1	1.104.4	65.8	109.8

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a estimaciones.

(a) 6 a 12 años de edad.

(b) 8 a 11 años de edad.

(c) 7 a 11 años de edad.

(d) No incluye matrícula en Kindergarten ni en el grado pre primario.

(e) Incluso el grado de transición.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: POBLACION DE 13 A 18 AÑOS DE EDAD, MATRICULA SECUNDARIA Y POR CIENTO DE ALUMNOS MATRICULADOS, 1950 Y 1959

(En miles)

País	Población de 13 a 18 años		Matrícula secundaria		Porcentaje de matriculados	
	1950	1959	1950	1959	1950	1959
Argentina	(1.900.0)	2.421.2	332.2	776.2	(17.5)	32.0
Bolivia	305.9	449.0	16.7(a)	45.3(a)	5.1(a)	10.0(a)
Brasil	6.814.9	7.928.7	540.7	1.076.2	7.9	13.8
Colombia	(1.500.0)	1.760.0	74.9	172.8	(5.0)	9.8
Costa Rica	105.1	144.7	7.8(b)	25.7(b)	7.4(b)	17.8(b)
Cuba	(700.0)	787.8	41.1	88.3	(6.0)	11.2
Chile	(690.0)	820.0(c)	145.8	222.3	(21.0)	27.1
Ecuador	402.1	500.0(d)	29.1	48.2(d)	7.2	9.6(d)
El Salvador	246.7	309.7	7.7	20.5(e)	3.1(e)	6.6(d)
Guatemala	377.6	466.0(d)	21.2	35.8(d)	5.6	7.7(d)
Haití	411.2	460.0(d)	8.2	13.2(d)	2.0	2.9(d)
Honduras	172.5	238.5	(5.0)	14.9	2.9	6.2
México	3.350.5	4.160.0(d)	113.5	296.8(d)	3.4	7.1(d)
Nicaragua	142.4	179.4	...	8.4	...	4.7
Panamá	91.1	135.0	18.6	29.7	20.4	22.0
Paraguay	166.3	227.0	15.8	30.2	9.5	13.3
Perú	(1.100.0)	1.341.7	80.8	199.0	(7.0)	14.8
Rep. Dominicana .	291.8	388.0	10.7	(19.6)	3.7	(5.0)
Uruguay	(280.0)	(320.0)(d)	34.2(f)	(55.0)(d)(f)	(12.0)(f)	(17.0)(f)
Venezuela	617.4	800.0(g)	39.3	107.8(g)	6.4	13.5(g)

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a estimaciones.

(a) Enseñanza general solamente. En 1959 la matrícula total representaba el 12 por ciento.

(b) Enseñanza general solamente. En 1959 la matrícula total representaba el 22.5 por ciento.

(c) 1956.

(d) 1957.

(e) Enseñanza general y formación de maestros solamente. En 1959 la matrícula total representaba el 9.7 por ciento.

(f) Enseñanza general solamente.

(g) 1958.

aulas y del número de maestros, sin que existiera una preocupación análoga por atender a la formación del personal docente en la cantidad y calidad necesarias, ni a otros aspectos capaces de influir en el mejoramiento técnico de la educación.

El crecimiento de la educación secundaria durante el mismo período 1950-60 ha sido espectacular y proporcionalmente mayor al de la primaria. El ritmo de ese proceso puede apreciarse en el cuadro 9. Si se comparan las cifras de población comprendida entre 13 y 18 años con las de alumnos de instituciones de educación secundaria durante el lapso indicado, se advierte que son varios los países que han duplicado su matrícula; este aumento adquiere mayor relieve todavía si se tiene en cuenta el incremento experimentado en ese mismo ciclo de tiempo por la población cuya edad está entre los límites más generalizados de la educación secundaria. La mayor proporción la tiene la Argentina, con un 32 por ciento de la cifra equivalente a la población comprendida entre los 13 y 18 años, y le siguen Chile y Panamá, con 27 y 22 por ciento respectivamente.

En cuanto a la educación superior, no se dispone todavía de datos que reflejen con exactitud los avances logrados durante 1950-60, pero el crecimiento ha sido también muy importante. El cuadro 10 muestra el número de estudiantes matriculados en universidades latinoamericanas de varios países en los últimos años. Pese a ese avance, son sumamente reducidas las cifras de universitarios en la mayoría de los países.

De todos los datos anteriores se desprende que la situación ha evolucionado favorablemente desde 1950 en el aspecto cuantitativo. No obstante, el nivel educativo promedio de la población ha debido aumentar imperceptiblemente desde dicha fecha, ya que apenas ha disminuído la deserción escolar en los diversos niveles educativos y singularmente en las escuelas primarias a partir del segundo grado: ha crecido el número de los que reciben educación primaria, pero no ha aumentado correlativamente su permanencia en la escuela. Por otra parte, restan todavía no menos de 12 millones de niños que no reciben atención escolar y el número de alumnos que cursan estudios secundarios y superiores dista mucho de alcanzar un nivel satisfactorio.

2. Las limitaciones en el acceso a los estudios

Las posibilidades educativas de la población latinoamericana están limitadas por diversos factores, sin cuyo conocimiento y análisis

Cuadro 10

AMERICA LATINA: POBLACION DE 19 A 22 AÑOS, MATRICULA
UNIVERSITARIA Y ESTUDIANTES MATRICULADOS

P a í s	Año	Población De 19 a 22 años (miles)	Número de estudiantes matriculados	Porcentaje de matriculados
Argentina	1957	1.510.3	155.631	10.3
Brasil	1958	4.830.0	87.470	1.8
Colombia	1958	1.014.0	19.212	1.9
Costa Rica	1958	82.9	3.111	3.8
Chile	1958	525.0	19.084	3.6
Ecuador	1958	303.6	7.384	2.4
El Salvador	1958	182.6	1.898	1.0
Guatemala	1955	244.4	3.244	1.3
Haití	1956	250.0	990	0.4
Honduras	1959	141.6	1.310	0.9
México	1958	2.426.0	123.254	5.0
Nicaragua	1958	103.4	952	0.9
Panamá	1958	72.6	3.320	4.6
Paraguay	1958	125.8	2.912	2.3
Perú	1958	766.0	18.797	2.4
República Dominicana ..	1957	202.0	4.034	2.0
Uruguay	1957	204.0	17.568	8.6
Venezuela	1958	474.0	16.982	3.6

sería difícil emprender planes realistas para la expansión de la educación. En lo que atañe a la educación primaria hay un déficit evidente de escuela y de maestros, aunque no es ésta la única causa, ni probablemente la más importante, del absentismo: aún en el supuesto de que hubiera suficiente número de instituciones docentes para todos los niños en edad escolar, muchos de éstos continuarían sin asistir, por razones diversas. Entre ellas, las insuficiencias de la acción de la propia escuela, en la que ni los alumnos ni sus padres encuentran en determinados casos un interés vital, una utilidad práctica; la situación económica de muchos hogares, que obliga al ingreso prematuro de los niños en la vida laboral; la diseminación de la población rural, que implica a veces una distancia considerable entre los núcleos de habitantes y las escuelas, y ciertas deficiencias en las normas que regulan las actividades escolares, especialmente en materia de promoción y de calendarios de trabajo escolar.

El acceso a la educación secundaria está dificultado principal-

mente por causas derivadas de la propia estructura del sistema educativo, por la orientación de los estudios correspondientes a dicho nivel y por motivos de orden económico.

Respecto a la primera de las causas mencionadas ofrece singular importancia una limitación —legal en unos casos, de hecho en otros— que existe en buen número de países de América Latina para el tránsito de la educación primaria a la secundaria, nacida de la diferencia en la duración de la escolaridad primaria entre las zonas rurales y urbanas. En el medio rural las escuelas llegan, en el mejor de los casos, al cuarto grado de escolaridad, mientras que para el ingreso en las instituciones de educación secundaria se exige, salvo en algún país, haber aprobado el sexto grado de primaria. Si se tiene presente la condición predominante rural del medio latinoamericano y se considera el crecidísimo número de escuelas incompletas que en él existen, puede advertirse a cuántos millones de niños afecta dramáticamente esa discriminación, establecida por razón del medio en que se vive. Las familias pudientes tienen el recurso de enviar a sus hijos a lugares donde pueden cursar la educación primaria completa y adquirir así ese requisito indispensable para ingresar en la secundaria, pero ello constituye un obstáculo insalvable para la inmensa mayoría de la población.

Otro factor que influye negativamente en el acceso a la educación secundaria surge de la propia naturaleza y contenido de los estudios en dicho nivel educativo, que en sí mismo ofrecen escasas oportunidades para la incorporación a la vida profesional. La diversificación de los estudios de secundaria es relativamente reciente; hasta ahora ha habido predominio casi absoluto de los planes tradicionales, es decir, del bachillerato como tránsito hacia la universidad. Sólo ahora comienzan a cobrar importancia la enseñanza comercial, industrial y agropecuaria de nivel medio, por las exigencias de formación profesional que impone el desarrollo económico de los países. Aunque desde la época colonial voces aisladas han destacado la necesidad de impulsar las enseñanzas de tipo técnico, en la práctica ha predominado la tendencia opuesta. Lo cierto es que ni por su número ni por su orientación los establecimientos para la enseñanza técnica de nivel medio han adquirido el grado de desarrollo que sería deseable.

Por último, repercute muy desfavorablemente en la expansión de la educación secundaria la situación económica de muchos hogares: la educación secundaria es cara, no sólo por lo que suponen los

gastos directos que ocasiona la misma, especialmente cuando se trata de centros docentes privados, sino por lo que en un orden indirecto representa la falta de aportación de ingresos económicos por parte de los estudiantes a sus hogares respectivos. Si se considera ese doble aspecto del costo de la educación, es obvio que un porcentaje elevadísimo de hogares no está en condiciones de afrontar las obligaciones económicas que supondría proporcionar educación secundaria a sus hijos. La política de algunos países latinoamericanos a ese respecto, al establecer la gratuidad de la educación secundaria o conceder becas para dicho tipo de estudios, en general es de alcance limitado y no beneficia más que a un reducido sector de la población escolar.

Parecidas consideraciones, agravadas por ser más cuantiosos los gastos que ocasionan los estudios, podrían hacerse con respecto al acceso a la universidad. En este nivel de la educación, más aun que en el secundario, la procedencia social de los estudiantes muestra un gran predominio de las clases en mejor situación económica.

Este hecho, como las limitaciones educativas que rigen para el medio rural, además de significar una injusticia irritante en cuanto excluye a sectores muy numerosos del acceso a los distintos grados de la educación, ocasiona perjuicios considerables a la sociedad por el desaprovechamiento de tantas inteligencias que quedan sin la posibilidad de rendir el fruto que de ellas podría esperarse. La pérdida del valioso potencial que suponen los individuos intelectualmente bien dotados, a los que no se ofrecen perspectivas ni ayuda para cursar estudios, representa sin duda uno de los aspectos, que más desfavorablemente afectan al rendimiento de la educación latinoamericana.

3. Analfabetismo y nivel económico de los países

Si el panorama educativo anteriormente bosquejado y las cifras de analfabetismo se comparan con la situación económica de los países, se podrán apreciar mejor las causas de la situación existente y deducir en consecuencia los principios más acertados para una acción ulterior.

En el cuadro 11 figuran datos relativos a población, analfabetismo e ingreso por habitantes de los países de América Latina. En él se observa la alta correlación que existe entre analfabetismo y bajo ingreso por habitante, la estrecha asociación entre ignorancia y pobreza. Esa deducción se afirmaría más al examinar en un mapa la distribución geográfica de los sectores humanos en los que predomi-

na el analfabetismo. Las poblaciones con mayor proporción de analfabetos están enclavadas en el medio rural, en territorios donde las condiciones de existencia son sumamente duras por su aislamiento, por el régimen de propiedad con predominio del latifundio, por los bajos salarios y la larga jornada, por la alimentación insuficiente y por las deplorables condiciones sanitarias.

Justamente por la índole de esas causas, los resultados de las campañas de alfabetización han sido poco alentadores cuando no se han implantado al unísono planes de mejoramiento social y de desarrollo económico. En la nueva situación que éstos crean adquieren sentido y aplicabilidad los conocimientos culturales, y se convierte en imprescindible lo que carecía de utilidad práctica en las formas de vida tradicionales.

Las tendencias que se observan en relación con el problema del analfabetismo en América Latina no permiten abrigar un excesivo optimismo; si bien los porcentos de analfabetos se han ido reduciendo desde principios de siglo y ello supone un innegable avance debido al rápido aumento de la población las cifras absolutas no decrecen y en algunos casos hasta se han duplicado. Por otra parte, los países no siempre han sostenido con vigor y constancia las campañas de alfabetización iniciadas por casi todos ellos; generalmente el entusiasmo del comienzo ha cedido ante las dificultades innegables de la empresa, que requiere no sólo buena voluntad, sino también técnicas especiales, personal competente, recursos materiales y tiempo, todo lo cual, especialmente lo último, está en pugna con las miras espectaculares, efectistas y rápidas que más de una vez han motivado estas campañas. Hoy en día, el esfuerzo de los países se concentra en la tarea de erradicar el analfabetismo mediante la generalización de la educación primaria, y se buscan nuevos caminos, más eficaces que los ya probados, para la alfabetización de los adultos. En éste como en tantos otros aspectos del problema educativo, es imposible generalizar para toda la región, pero esa parece ser la corriente que predomina.

4. Estructura y conexión de los grados de la educación.

Rendimientos cualitativos de la enseñanza.

La estructura general de los sistemas educativos latinoamericanos no difiere grandemente de la establecida en casi todas partes como adaptación cronológica a las distintas etapas de la vida del educando,

Cuadro 11

AMERICA LATINA: POBLACION, ANALFABETISMO E INGRESO
POR HABITANTES, 1950

País	Población		Analfabetos de 15 años y más (%)	Ingreso por habitante (dólares)	Población rural (%)
	Total (miles)	15 años y más (%)			
Argentina	17.189	69	13.6	300-449	37.5
Uruguay	2.407	69	(15.0)	300-449	...
Chile	6.073	61	19.9	150-299	40.1
Costa Rica	801	57	20.6	100-149	66.5
Cuba	5.508	64	22.1	300-449	43.0
5 países con 20 % de la población total	31.978	66	16.6	300-499	40.0
Panamá	797	58	30.1	150-299	64.0
Paraguay	1.397	56	34.2	-100	64.4
Colombia	11.334	57	37.6	100-149	48.7
México	25.826	58	(38.0)	100-149	34.4
Ecuador	3.197	57	44.3	-100	72.5
Venezuela	4.974	58	47.8	300-449	36.2
Brasil	51.976	58	50.6	100-149	63.8
Perú	8.521	56	(53.0)	100-149	64.6
8 países con 70 % de la población total	108.022	58	45.7	100-149	62.0
República Dominicana ..	2.131	56	57.1	-100	76.2
El Salvador	1.868	59	60.6	100-149	63.5
Nicaragua	1.060	57	61.6	100-149	65.1
Honduras	1.428	59	64.8	-100	71.0
Bolivia	3.019	60	67.9	-100	66.4
Guatemala	2.805	57	70.6	-100	75.0
Haití	3.112	61	89.5	-100	87.0
7 países con 10 % de la población total	15.423	59	69.9	-100	74.0
Total general	155.423	60	(43.0)	100-149	58.4

Fuentes: Naciones Unidas, Demographic Yearbook, 1955, 1956, 1957, 1958.

Naciones Unidas, Informe preliminar sobre la Situación en el Mundo (Nueva York, 1952).

UNESCO, World Illiteracy at mid-century (París, 1957).

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a estimaciones.

desde el jardín infantil a la universidad. Con muy ligeras variantes, que pueden afectar a la duración de cada ciclo de estudios, es casi total la similitud de los sistemas educativos nacionales latinoamericanos, tanto entre sí como en relación con los otros países del mundo. En cambio, pueden encontrarse diferencias muy acusadas si se los compara con los de determinados países europeos o de los Estados Unidos en aspectos tales como la diversificación de la educación secundaria, especialmente en sus modalidades técnicas, y de la enseñanza superior, que es mínima en los países latinoamericanos.

La duración de la escolaridad obligatoria, como ya se ha indicado, es de 6 años en todos los países de América Latina con las excepciones del Brasil (4), Colombia (5) y la Argentina (7). En casi todos los países existe una diferenciación entre la escuela primaria urbana y la rural, tanto en determinados aspectos de los programas como en la duración de la escolaridad. Así, en grandes sectores del medio rural, los escolares se ven privados de la posibilidad de recibir los beneficios de una educación primaria completa en su lugar de residencia, y por consiguiente se dificulta considerablemente su acceso a otros niveles educativos.

El engarce de la educación primaria con la secundaria presenta, en general, dos problemas principales: uno social y otro de índole pedagógica. El primero está reflejado en las dificultades de acceso a la educación secundaria de que ya se ha hecho mención al tratar específicamente ese punto en páginas anteriores. El segundo presenta también deficiencias sensibles. Si se examinan los programas de los primeros años de educación secundaria de muchos países, se obtiene la impresión de que han sido formulados sin tener en cuenta —y de hecho así es— los de los últimos años de la escuela primaria, obligando de ese modo al nuevo alumno a una innecesaria y monótona repetición del estudio de conocimientos ya adquiridos, con la consiguiente pérdida de tiempo y de esfuerzos en el proceso de su formación. Por otra parte, los centros de educación secundaria no reciben de las escuelas primarias antecedentes escolares, datos psicológicos o de otra naturaleza de sus nuevos alumnos, privándose así de una base de información tan valiosa para la eficacia de la obra educativa. Para el alumno también presenta una cierta conmoción el paso de la dirección educativa unitaria a cargo de un solo profesor, característica de la escuela primaria, a la multiplicidad de profesores cada uno con sus exigencias propias, con criterios distintos y no pocas veces contradictorios, en los que predomina una preocupación

instructiva, sin que nadie parezca asumir la responsabilidad de la formación general del escolar. Es evidente la necesidad de que haya diversidad de profesores especializados en distintas disciplinas en el nivel secundario, pero al menos en los primeros cursos, se podrían conseguir mejores resultados con un menor número de maestros a cargo de grupos de materias afines.

Para pasar de la educación secundaria a la universitaria, en algunos países, se exigen exámenes de ingreso, requisito que parece muy justificado si se considera que la educación de nivel superior debe ser selectiva. El profesorado universitario alega frecuentemente que el alumno llega a la Universidad sin poseer los conocimientos necesarios y sin estar adiestrado en las técnicas de trabajo y de estudio indispensables para seguir con aprovechamiento los cursos de ese nivel. Similar actitud tiene el profesorado de secundaria respecto a las condiciones en que reciben los alumnos de primaria. No dejan de tener fundamento esas críticas; es evidente que buena parte de los estudiantes que ingresan en el liceo o en la universidad no tienen la madurez suficiente para las exigencias que implican dichos niveles, lo que obliga al profesor secundario a realizar cometidos propios del maestro primario, o al universitario a cubrir lagunas o deficiencias de la secundaria. Las causas de dicha situación son de muy variada índole y es posible que un análisis detenido de las mismas permitiera llegar a la conclusión de que ningún grado de la educación puede responsabilizar al anterior de ese estado de cosas, ya que la formación de los jóvenes es tarea de todos ellos y requiere una coordinación más eficaz de la labor que realizan.

Además de las fallas señaladas en la conexión de los distintos grados educativos en el sentido vertical se puede advertir que en los niveles medio y superior la bifurcación o engarce entre diferentes modalidades del mismo nivel no está establecida con la flexibilidad deseable. Este problema reviste especial gravedad en el nivel secundario, debido en gran parte a la creación de enseñanzas técnicas en forma poco meditada y sin asegurar una articulación de éstas con la educación general.

5. Contenido y orientación de la enseñanza

Los planes y programas de estudios constituyen un antecedente indispensable, aunque parcial y fragmentario para captar la orientación y el contenido de la enseñanza. En reuniones latinoamericanas

celebradas en los últimos años se han analizado los planes y programas de educación primaria y secundaria vigentes en América Latina. Aunque son evidentes la utilidad y aun la necesidad de este tipo de estudios, suele predominar en ellos la actitud crítica y de ordinario se silencian los aspectos positivos. En términos generales, lo que se expone seguidamente refleja las apreciaciones formuladas en dichas reuniones.

Los planes de educación primaria no difieren sensiblemente en su esencia de uno a otro país de América Latina, si bien las denominaciones de las diferentes disciplinas ofrecen una gran variedad. En general, la índole y el número de las materias incluidas en los mismos responden a la finalidad y características de ese grado de la educación.

Las deficiencias principales se encuentran en los programas. Estos pecan de amplitud y de recargo, no tanto por los niveles de conocimiento que se exigen como la profusión de temas que se insertan innecesariamente y que van en menoscabo del aprendizaje sólido de las materias instrumentales básicas —lectura, escritura y cálculo— y del cultivo de las aptitudes, destrezas y hábitos que requiere este período de la educación. Otro inconveniente bastante generalizado afecta a la gradación de los conocimientos y a su ubicación en cada año escolar. Esto suele hacerse con un criterio en el que influye más el orden lógico de las materias que el psicológico y habitualmente sin contar con una base experimental que, unida a la experiencia fecunda de quienes realmente conocen la escuela, conduciría a una mayor educación entre las exigencias de niveles de conocimientos para cada año escolar y la capacidad de aprendizaje de los niños. También se achaca a los programas, aunque ello ya depende en mayor medida de los métodos de trabajo del maestro, que estimulan la memorización y el verbalismo, descuidando el cultivo de la observación, la investigación y el razonamiento. El problema de los programas adquiere mayor importancia si se considera la composición del magisterio latinoamericano. En efecto, con maestros verdaderamente capacitados, el mayor o menor acierto con que estén formulados los programas es cuestión de orden secundario; no acontece lo mismo cuando un porcentaje tan alto del personal docente carece de la base cultural y de la preparación pedagógica requeridas para el desempeño acertado de sus funciones.

Los planes de estudios de educación secundaria reflejan en buen número de países el hecho de que está concebida no tanto como una

		B. Porcentos						
		20.1(a)						
Argentina	1959	100.0	100.0	—	2.2	24.5	43.5	
Bolivia	1960	100.0	1.4	0.5	5.4	4.7	84.0	
Brazil	1959	100.0	2.1	0.5	—	7.6	64.0	
Colombia (b)	1958	100.0	6.0	1.6	1.0	7.9	65.9	
Costa Rica	1959	100.0	2.0	—	0.8	2.8	79.0(c)	
Cuba	1959	100.0	5.2	—	—	11.4	39.7	
Chile	1956	100.0	25.3(d)	0.6	—	3.0	63.1(e)	
Ecuador	1957	100.0	100.0	27.8	—	10.4	61.7	
El Salvador	1958	100.0	1.4	0.6	—	6.7	54.6	
Guatemala	1957	100.0	100.0	29.4	—	29.1	41.4	
Haití	1957	100.0	100.0	30.6	—	1.5	67.9	
Honduras	1959	100.0	2.3	1.9	0.3	17.4	29.4	
México	1957	100.0	26.5(f)	—	—	11.3	12.3	
Nicaragua	1959	100.0	2.7	1.4	—	14.9	69.7	
Panamá (g)	1959	100.0	2.8	—	0.7	5.4	16.2	
Paraguay	1959	100.0	3.1	0.6	20.8(h)	23.4	36.1	
Perú	1959	100.0	18.4	1.5	—	1.3	69.8	
Rep. Dominicana ..	1959	100.0	100.0	50.8	—	1.4	47.8	
Uruguay	1957	100.0	100.0	23.0	—	3.0	73.9	
Venezuela	1958	100.0	9.3	0.2	—	13.3	53.5	
			11.1				12.6	

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a estimaciones.

(a) Incluye Escuelas, Fábricas, Escuelas de capacitación profesional, Misiones Monotécnicas y de Extensión Cultural.

(b) Cifras no incluyen 2.569 alumnos en establecimientos de enseñanza complementarias, 159 estudiantes de enfermería, y 4.671 estudiantes en la enseñanza religiosa.

(c) Incluye 5.316 alumnos en colegios nocturnos

(d) Incluye Escuelas Técnicas Femeninas, Escuelas Talleres y grados vocacionales anexos a primarias.

(e) Incluye 15.863 alumnos en liceos nocturnos.

(f) Incluye 59.293 alumnos en escuelas profesionales de nivel secundario (agricultura, medicina, derecho, ingeniería, economía, enfermería, obstetricia, etc.) y en escuelas especiales (artes y oficios, bellas artes, etc.).

(g) Promedio del mes de julio.

(h) Enseñanza profesional femenina.

finalidad en sí misma —y con posibilidades de conexión horizontal con otras modalidades de la enseñanza—, sino más bien como una antecámara de la universidad, como una estación de tránsito o enlace entre la educación primaria y la superior. Esto determina, entre otros inconvenientes, una limitación de posibilidades para la formación técnica y profesional de nivel medio, tan importante en el conjunto de las estructuras profesionales y tan indicada para los países latinoamericanos por la necesidad que tiene de técnicos medios para la industria, la agricultura y otras actividades laborales. Además, son muchos los estudiantes de educación secundaria que no llegan a la culminación de sus estudios y quedan con una formación trunca que orientada exclusivamente como está hacia la preparación para estudios superiores, es de escasa utilidad para el desempeño de una función especializada. Existe, pues, una falla muy acentuada en cuanto al enlace entre las enseñanzas secundaria y técnica y el paso fácil de una a otra que ocasiona dilapidación de recursos y origina perturbaciones de orden psicológico y social por las dificultades individuales y de adaptación colectiva de quienes no tienen una profesión definida o han tenido que acogerse a las que no concuerdan con su vocación y sus aptitudes.

En el cuadro 12 se puede apreciar la proporción de alumnos en las distintas ramas de la educación media.

Del cuadro 12 se desprenden consecuencias muy ilustrativas. La relación entre el número de alumnos de enseñanza general (secundaria clásica, liceo o colegio de bachillerato) y el de enseñanza especializada refleja la configuración que ha venido adquiriendo la educación media y el tipo de instituciones educativas existentes en ese nivel. Su desacuerdo con las auténticas necesidades latinoamericanas es evidente: basta considerar, a título de ejemplo, la baja proporción de la enseñanza agropecuaria en relación con las demás modalidades y su insuficiencia respecto a la importancia que en la economía de América Latina tiene la agricultura; es muy posible, por otra parte que los bajísimos niveles de producción agrícola predominantes en muchos países limiten considerablemente la demanda y la posibilidad de ocupación de técnicos en estas especialidades.

Esa situación obedece, sin duda, a que tanto la política educativa como la organización de la enseñanza y la elaboración de planes de estudio no se basan en un estudio riguroso de las necesidades y condiciones peculiares del país respectivo, sino en la adaptación poco elaborada además, de pautas vigentes en países de otras regiones

cuyos problemas son distintos. Sólo unos pocos países han acometido certeramente la implantación de las enseñanzas técnicas de nivel medio; en los demás subsisten centros que imparten una formación de tipo artesanal, rebasada en el campo de la productividad y por consiguiente de escasa aplicación. Hay que reconocer, sin embargo, que ese no es un problema fácil; en realidad, la educación secundaria es el nivel educativo que plantea mayores y más delicados problemas. A ello contribuyen en gran parte las propias características que van adoptando determinadas profesiones y ocupaciones en la época actual como consecuencia de la evolución de los procesos de producción. Algunas profesiones tienen un campo bien delimitado y específico que permite precisar bien los planes para la formación del personal apto para ellas; pero las industrias modernas han multiplicado hasta límites inverosímiles el número de ocupaciones de especialización imprecisa o insignificante, con exigencias de preparación tan generales o, a la inversa, tan concretas, que representa un problema sumamente arduo el decidir qué tipo de formación conviene dar a los futuros profesionales. A ello hay que agregar la importante complicación que suponen los cambios de las técnicas de producción, y la tendencia que se abre paso en otros países a entregar la especialización en las técnicas de detalle a los centros de trabajo a base de una sólida formación en los campos fundamentales de la actividad técnico-profesional. En resumen, a este respecto se deja sentir la carencia de informaciones sobre el número e índole de técnicos que es necesario formar y la conveniencia de renovar planes y sistemas, que se sostienen por inercia, introduciendo modificaciones sustanciales que amplíen el cuadro de los estudios tradicionales y se adapten mejor a las necesidades peculiares de cada país.

Respecto a las materias de los planes de estudios y al contenido de los programas de educación secundaria, se han formulado censuras similares a las ya descritas anteriormente sobre la educación primaria; exceso de materias, programas recargados, enciclopedismo y cambios excesivamente frecuentes de planes. Sin embargo, en los últimos años se advierte un mejoramiento paulatino en ciertos aspectos que son de particular importancia en dicho nivel educativo: una concepción más acertada del sentido del humanismo, que tiende a relacionar al alumno con la cultura actual y sobre todo a lograr la formación integral de su personalidad; además, en las modalidades de enseñanza media profesional se han incluido también materias cul-

turales, lo que revela el interés por una educación equilibrada de los especialistas.

Las características de la educación universitaria ofrecen en los países de América Latina mayor diversidad todavía que los demás grados de la educación. Una referencia conjunta a ellas y las generalizaciones sólo pueden hacerse con muchas salvedades: a unos países, por ejemplo, se les podría achacar una peligrosa proliferación de universidades y facultades universitarias, mientras que en otros hay un acceso rígido y dificultoso a las mismas; determinadas instituciones universitarias latinoamericanas se pueden parangonar por la calidad de su profesorado y por sus resultados con instituciones similares aureolados de prestigio de Europa o los Estados Unidos; otras, en cambio, se caracterizan por un nivel inferior al exigible en centros de rango universitario.

No obstante y con las reservas apuntadas, puede intentarse una caracterización de la universidad latinoamericana utilizando ciertos puntos de referencia. Existe consenso bastante amplio en la apreciación de las funciones principales que competen a la universidad; enseñanza de las profesiones intelectuales, investigación científica y formación de futuros investigadores, formación de los cuadros dirigentes de la vida nacional y labor de extensión cultural. En todos sus aspectos, esa misión debe estar en conexión con las necesidades y características peculiares de los países respectivos.

La preparación de profesionales se puede examinar desde distintos ángulos: entre ellos, número de los que se forman y especializaciones que cursan, nivel de preparación y relación del número y tipo de esos profesionales con las necesidades de los países respectivos. El cuadro 13 permite apreciar esa situación en los aspectos más susceptibles de cuantificación. A primera vista se aprecia cuán desigual es la distribución de los estudiantes universitarios.

Dos países, la Argentina y el Uruguay, tienen en la universidad más del 8 por ciento de la población de 19 a 22 años; cinco países tienen del 3 al 5 por ciento; cuatro entre 2 y 3 por ciento y el resto, 9, a menos del 2 por ciento de esa población. En el cuadro 13 figura la distribución de la matrícula universitaria por ramas de estudios. Si se observan las cifras de inscritos en los campos puramente científicos, se aprecia un número muy bajo en relación con los países de mejor situación en ese aspecto.

América Latina cuenta con universidades de varios siglos de existencia, algunas de ellas más antiguas que las primeras establecidas

en Norte América, tales como la de Santo Domingo (1538) y las de Lima y México (1551). No todas han evolucionado plenamente en el campo científico; subsiste en parte la tendencia a expedir títulos que no corresponden a las actividades que serían de mayor interés para las necesidades del medio latinoamericano, y no pocas veces los graduados no encuentran ocupación en el campo específico que cursaron.

No obstante, se observa también en la actualidad una renovación de la actividad científica en muchas universidades latinoamericanas, a la que seguramente no son ajenos los numerosos becarios que se han formado en el extranjero, y que muchas veces renuncian a posiciones mejor remuneradas para trabajar en su país de origen. La Ciencia es un árbol delicado que crece sólo cuando las condiciones son óptimas y de un modo muy especial cuando se alcanza una cierta densidad científica. El caso de personalidades científicas de gran talla, trabajando aisladamente, algunas veces contra vientos y marea, va desapareciendo, ya que alrededor de ellas se han ido creando grupos de trabajo e institutos de gran importancia. Pueden citarse a título de ejemplo la Escuela Matemática Argentina, el Instituto de Pesquisas Físicas de Río de Janeiro, el Instituto de Física de México, el Instituto de Biología Experimental de Buenos Aires, el Instituto de Física Cósmica de Chacaltaya, el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, etc.

Muchas de estas Instituciones, en las cuales se practican la enseñanza y la investigación, han extendido sus actividades fuera de su propia nación. Así, la Escuela Matemática Argentina ha dado origen al Centro Regional de Matemáticas para América Latina, con sede en Buenos Aires, creado con ayuda de la UNESCO, y el grupo de científicos del Instituto de Pesquisas Físicas de Río de Janeiro constituye el núcleo del Centro Latinoamericano de Física que está en vías de creación en el Brasil, también con ayuda de la UNESCO.

Otros problemas como la dedicación plena del profesorado a su cátedra, la uniformidad de los programas, la modernización de las técnicas de enseñanza, el pleno empleo de los egresados de las universidades, las relaciones entre la universidad y la industria, y otros, son motivo constante de preocupación para los científicos latinoamericanos.

Por último, el problema de la conexión de las universidades con los problemas peculiares del país respectivo ofrece una diversidad de facetas que no hacen fácil la apreciación. De un lado es bien mani-

Cuadro 13

AMERICA LATINA: MATRICULA UNIVERSITARIA POR RAMA DE ESTUDIO EN VARIOS PAISES

País	Año	Total	Derecho	Ciencias sociales	Humanidades	Educación	Medicina	Ciencias naturales	Ingeniería	Agronomía	Bellas Artes	No especificado
A. Alumnos matriculados												
Argentina	1957	155,681	42,020	26,457	6,225	6,225	48,577	6,225	14,007	3,118	7,782	—
Brasil	1958	87,470	23,559	12,723	7,925	3,897	19,875	9,358	9,839	1,531	4,763	—
Colombia	1958	19,212	3,351	1,238	685	685	5,081	1,278	3,383	815	2,163	—
Costa Rica	1958	3,111	271	433	1,417	312	179	34	134	99	232	—
Chile	1958	19,084	2,614	2,161	223	4,586	3,659	197	1,938	1,147	2,250	309
Ecuador	1958	7,387	1,373	595	169	782	2,129	542	1,120	430	247	—
El Salvador	1958	1,898	—	808	261	—	335	86	408	—	—	—
Guatemala	1955	3,244	892	486	200	—	897	145	536	88	—	—
Haití	1956	990	396	59	30	69	297	—	109	30	—	—
Honduras	1959	1,310	355	253	—	—	325	75	302	—	—	—
México	1958	123,254	4,979	7,579	993	41,497	8,185	2,701	11,861	509	4,003	40,947
Nicaragua	1958	952	327	—	—	—	484	—	141	—	—	—
Panamá	1958	3,320	175	713	—	—	53	637	391	—	—	—
Paraguay	1958	2,912	517	561	462	—	1,004	153	—	112	103	—
Perú	1958	18,797	2,653	3,444	5,168	1,435	211	2,018	2,968	900	—	—
Rep. Dominicana	1957	4,034	771	642	225	—	1,295	—	1,052	49	—	—
Uruguay	1957	17,568	7,221	1,914	953	2,715	2,944	—	627	310	848	—
Venezuela	1958	16,982	2,588	3,603	1,153	856	4,482	294	3,021	399	586	—

B. Porcientos

Argentina	1957	100.0	27.0	17.0	4.0	4.0	28.0	4.0	9.0	2.0	5.0	-
Brasil	1958	100.0	26.0	14.5	9.0	4.4	22.7	3.8	11.2	1.8	5.4	-
Colombia	1958	100.0	17.4	6.4	6.6	3.3	26.4	6.6	17.6	4.2	11.2	-
Costa Rica	1958	100.0	8.7	13.9	45.5	10.0	5.8	1.1	4.3	3.2	7.4	-
Chile	1958	100.0	13.4	11.3	1.2	24.0	19.5	1.1	10.2	6.0	11.8	1.6
Ecuador	1958	100.0	18.6	8.0	2.3	10.6	28.8	7.3	15.2	5.8	3.3	-
El Salvador	1958	100.0	---	42.6	13.8	-	17.6	4.5	21.5	-	-	-
Guatemala	1955	100.0	27.5	15.0	6.2	-	27.6	4.5	16.5	2.7	-	-
Haiti	1956	100.0	40.0	6.0	3.0	7.0	30.0	11.0	3.0	-	-	-
Honduras	1959	100.0	27.1	19.3	-	-	24.8	5.7	23.0	-	-	-
México	1958	100.0	4.0	6.1	0.8	33.4	6.6	2.2	9.6	0.4	3.2	33.2
Nicaragua	1958	100.0	34.3	-	-	-	50.8	-	14.8	-	-	-
Panamá	1958	100.0	5.3	21.5	---	40.7	1.6	19.2	11.8	-	-	-
Paraguay	1958	100.0	17.8	19.3	15.9	-	34.5	5.3	-	3.8	3.5	-
Perú	1958	100.0	14.1	18.3	27.5	7.6	1.1	10.7	15.8	4.8	-	-
Rep. Dominicana ..	1957	100.0	19.1	15.9	5.6	-	32.1	-	26.1	1.2	-	-
Uruguay	1957	100.0	41.1	10.9	5.4	15.4	16.8	-	3.6	1.8	4.8	-
Venezuela	1958	100.0	15.2	21.2	6.8	5.0	26.4	1.7	17.8	2.3	3.4	-

fiesto que ante determinadas situaciones o acontecimientos políticos o sociales, las universidades, y más especialmente los estudiantes, adoptan una posición activa. En este sentido podría hablarse de identificación con el medio nacional; en cambio, el juicio puede ser distinto si se consideran las limitadas posibilidades que existen para el acceso a los estudios superiores, el carácter excesivamente "académico" que predomina en ellas y la falta de una educación mayor entre el tipo de profesionales que requieren los países y los que forma la universidad.

a) La educación de adultos

En materia de educación de adultos, la situación de América Latina se caracteriza por los siguientes problemas: un alto porcentaje de analfabetismo; grupos técnicos con características muy marcadas que no se han incorporado plenamente a la vida nacional; cifras muy importantes de alumnos que abandonan la escuela primaria o los centros de educación secundaria sin completar su formación y sin llegar a adquirir una preparación adecuada para la vida; grandes sectores de población que después de haber cursado la educación primaria no tienen posibilidades de ampliar su formación por vivir en comunidades carentes de dichas oportunidades y, por último, la rapidez de los cambios sociales y económicos de la región.

Si se consideran algunas de las áreas principales que suele abarcar la educación de adultos —alfabetización, desarrollo de comunidades, educación complementaria, adiestramiento profesional y educación de masas— la acción que se ha venido desarrollando en América Latina ofrece, en general, las siguientes notas distintivas. Frente al problema del analfabetismo ha predominado más la organización de campañas ocasionales e intensas que la labor metódica y continuada. En realidad hubiera sido conveniente una mixtura de ambas, de tal modo que el ímpetu y el entusiasmo que caracterizan a las primeras hubieran sido más persistentes para vitalizar el ineludible trabajo sostenido y arduo que requiere la obra de alfabetización. No obstante, campañas como las de México y Ecuador, Venezuela, y la que en el presente año ha desarrollado el Gobierno de Cuba, han conseguido resultados muy notables.

Actualmente se tiende a integrar la alfabetización dentro de programas con objetivos más amplios de educación de masas, tales como educación sanitaria, preparación en materias agropecuarias o en artes

manuales, etc. En este sentido, la UNESCO emprendió desde hace unos años la preparación sistemática de especialistas en educación fundamental en el Centro Regional de Pátzcuaro (México). De similar orientación es el Centro Interamericano de Educación Rural, que sostienen la OEA, el Gobierno de Venezuela y la UNESCO en Rubio (Venezuela), dedicado a la formación de especialistas en educación rural. Igualmente se podrían citar diversas instituciones de educación rural en no pocos países de América que persiguen análogos fines, así como la labor de la Misión Andina en el Ecuador, Perú y Bolivia. De todas las actividades anteriormente reseñadas pueden esperarse resultados fructíferos en los próximos años, ya que hasta ahora se ha centrado la acción principalmente en la formación de personal que apenas va iniciando una tarea que por su propia naturaleza es lenta y de grandes dificultades. Además, la tendencia actual a llevar a cabo hondas reformas sociales en la tenencia de la tierra, estimulará sin duda a la población campesina a la adquisición de conocimientos y técnicas que les resultarán indispensables en su nueva forma de vida y de trabajo.

La educación complementaria de tipo postprimario para adultos está organizada en muy pocos países, si como tal se entiende una ampliación de las materias culturales. En menor grado todavía se ofrecen posibilidades en ese mismo orden a quienes dejaron prematuramente la educación secundaria. En cambio, tienen una amplitud cada vez mayor las actividades que se están desarrollando en el campo de adiestramiento profesional, de preparación de obreros calificados, en la mayoría de los países latinoamericanos. El SENAI en Brasil y el SENA en Colombia, instituciones relativamente recientes, constituyen una muestra de ese creciente interés de los países por dicha modalidad de la educación en la que está cooperando de manera muy eficaz la Organización Internacional del Trabajo.

b) Los elementos materiales

La situación educativa es recogida en lo que atañe a elementos materiales. El número y la calidad de los edificios escolares dista considerablemente de satisfacer las necesidades educativas de los países de América Latina. Al déficit de aulas ya existente para atender al alumnado primario y secundario, hay que agregar el sinnúmero de edificios inadecuados que ahora se utilizan para la enseñanza y que requieren ser reemplazados.

Es sumamente pobre la dotación de mobiliario y material en todos los niveles de la enseñanza. Faltan múltiples elementos vitales para conseguir un nivel apreciable de eficacia pedagógica, especialmente en la educación primaria y secundaria. La carencia de laboratorios obliga a un aprendizaje meramente teórico, a través de fórmulas en la pizarra que bien poco significan para el alumnado sin oportunidades de presenciar ningún experimento. El estudio de las ciencias naturales se efectúa sin contacto vivo con la naturaleza, en libros carentes de ilustraciones adecuadas, y no pocas veces hasta la geografía se estudia sin mapas. Los textos, por una interpretación muy pintoresca de las críticas al saber libresco, han sido proscritos en determinados medios: la clase se reduce a dictado que el profesor extrae de alguna obra, puesta cuidadosamente a salvo de la curiosidad de los alumnos. Y hay algo más: escuelas sin libros y alumnos sin cuadernos. No todo el panorama educativo es así, pero esas situaciones abundan mucho más de lo que debieran. Esas son las escuelas que se pretende eduquen a la comunidad y en las que, para acabar de desorientarla, se trata de introducir métodos de enseñanza concebidos para centros docentes con gran riqueza de medios, a través de instituciones-piloto desvinculadas de las necesidades o situaciones auténticas de las zonas o países que deben servir.

c) El profesorado

Que la eficiencia de las instituciones educativas depende en primer término del nivel y calidad de su profesorado es un principio aceptado como incontrovertible; por consiguiente, uno de los índices más elocuentes para obtener una impresión aproximada del rendimiento cualitativo de la educación será el que refleje cómo es el profesorado. Aunque cualquier calificación de esta naturaleza ha de estar llena de excepciones y de salvedades, puede obtenerse una impresión global —con muchas limitaciones— si tal cuestión se examina desde ciertos ángulos, entre otros la composición del profesorado en función de títulos o estudios realizados, y algunas características de su formación, de su actividad docente y de su situación y derechos profesionales.

En lo que atañe al magisterio primario las informaciones existentes, relativas a dieciséis países latinoamericanos en 1957, muestran que de un total de 436.000 maestros (el 80 por ciento de todos los de América Latina), sólo 221.200, es decir, el 51 por ciento, había recibido preparación específica para la docencia.

El problema del personal docente no titulado tiene todavía mayores dimensiones en el nivel secundario. Alguna estimación a este respecto muestra que sólo un 30 por ciento del profesorado de educación secundaria ha cursado los estudios específicos correspondientes. Las cátedras en este grado de la educación suelen confiarse a profesionales de formación universitaria —abogados, farmacéuticos, sacerdotes, médicos, etc.— o bien a maestros primarios, bachilleres e incluso a personal sin los estudios completos de educación secundaria.

En el profesorado universitario la situación difiere considerablemente de la de los grados primario y secundario, pues se trata de personal especializado en las materias a su cargo. Las fallas que puedan existir en su labor obedecen a otras causas, entre ellas, a que sólo recientemente comienza a introducirse la modalidad del profesor dedicado exclusivamente a su cátedra, siendo muchos los que la han de compartir con otras ocupaciones.

Dadas las circunstancias antedichas, casi no puede hablarse de una auténtica selección del profesorado, tal como existe en otros países donde el número de aspirantes a ejercer la docencia en posesión del título correspondiente, es superior al de los puestos vacantes y han de someterse a una serie de pruebas o concursos para ocuparlos. No obstante, varios países latinoamericanos han establecido normas muy acertadas para la designación del profesorado universitario. Esto no se ha generalizado para el profesorado de nivel primario y secundario en todos los países, excepto cuando se trata de determinados puestos importantes que se proveen por concurso o mediante oposición.

Otra anomalía muy corriente en educación secundaria, es el cambio frecuente de las materias que determinado profesor tiene a su cargo. No es raro encontrar profesores que durante un curso escolar explican matemáticas y en el siguiente asumen la cátedra de literatura, por ejemplo. Ese trasiego impide alcanzar la deseable especialización en las materias, y la labor de cátedra se reduce a veces al dictado monótono de un texto, lo cual no obedece tanto a defectos de método cuanto a la ignorancia del profesor en la disciplina a su cargo.

La calidad de la formación regular de los maestros primarios en las escuelas normales es bastante satisfactoria si se juzga a través de la duración de los estudios que se les exigen: en casi todos los países latinoamericanos los planes vigentes comprenden alrededor de seis años, después de la escolaridad primaria. Quizás las mayores defi-

ciencias en la preparación del magisterio nacen de la misma causa ya señalada al aludir a la composición del profesorado; tal como acontece en educación secundaria, es muy reducida la proporción de los profesores de escuelas normales verdaderamente especializados en su materia, o con formación de rango universitario. Otra falla sensible en la formación del magisterio tiene su origen en la división que muchos países establecen entre las escuelas normales urbanas y rurales, fijando una duración y un nivel de estudios inferiores en éstas con respecto a las primeras, lo que motiva, por otra parte, que vayan al medio más necesitado de buenos maestros precisamente aquéllos que poseen formación menos idónea.

En estos últimos años se viene realizando esfuerzos apreciables de mejoramiento en este campo. Ya directamente o a través de programas de cooperación técnica internacional, varios países han establecido servicios nacionales de formación y de mejoramiento docente, o están revisando y modernizando los que tenían. También se advierte una definida tendencia a elevar los niveles de estudios y a revisar los planes y programas de las instituciones de preparación de maestros primarios, urbanos y rurales. Asimismo se ha avanzado en la distribución, organización y supervisión de dichas instituciones, en la provisión de personal directivo y docente idóneo y de las facilidades materiales indispensables a éstas. Hay igualmente creciente actividad de mejoramiento de la preparación de los maestros y de directores y supervisores escolares en servicio, particularmente a través de seminarios y cursillos especiales directos o por correspondencia.

En el plano regional funcionan, con la cooperación de la UNESCO y de los Gobiernos del Brasil y Chile y como actividades del proyecto principal de Educación para América Latina, dos Centros Latinoamericanos de Formación de Especialistas en Educación, uno en la Universidad de Sao Paulo (Brasil) y otro en la de Santiago de Chile, y un Centro Interamericano de Educación Rural establecido en Rubio (Venezuela) bajo el auspicio conjunto de la Organización de los Estados Americanos, la UNESCO y el gobierno venezolano. Estos Centros, con los cursos para postgraduados que ofrecen en materias especializadas —como formación docente, administración y supervisión escolar, programas y métodos de enseñanza, psicología educativa y orientación vocacional—, contribuyen al mejoramiento de la situación actual en esos campos y extienden sus beneficios, a través de la labor de sus egresados, a sectores cada vez más amplios de profesionales de la educación.

La formación sistemática del profesorado de educación secundaria no se ha generalizado todavía a todos los países de América Latina, si bien se advierte un creciente interés en atender este campo en la universidad, en institutos pedagógicos o en escuelas normales superiores. El problema es más grave aún en lo que atañe a la enseñanza vocacional o técnica, pues sólo existe formación sistemática para este profesorado en dos países de América Latina.

En resumen, si después de considerar la situación descrita se tienen en cuenta las exigencias principales que implica la formación del profesorado de los distintos grados educativos —a saber: una preparación esencialmente pedagógica para el maestro primario, sobre una base cultural de nivel medio; una especialización en determinada rama científica en el de secundaria, completada con la preparación pedagógica es indispensable para la formación general de sus alumnos, y, por último una alta preparación científica para el profesor universitario—, se llega a la conclusión de que este campo es otro de los que requieren más urgente y amplia atención.

Muchos de los problemas anteriores tienen su raíz y explicación en la situación profesional del personal docente. En primer término, la remuneración del profesorado de todos los grados de la enseñanza es insuficiente, especialmente la de los maestros primarios, que en algunos países ni siquiera pueden cubrir el mínimo vital que exige el sostenimiento de su familia. A ellos se une con frecuencia la falta de seguridad y de estabilidad en el desempeño de la función docente por la carencia de regulaciones legales que las garanticen, o por incumplimiento de ellas, si las hay. Entonces queda el profesorado a merced de autoridades superiores, de las que dependen la continuidad en el cargo, los traslados y los ascensos, desdichadamente, en las decisiones sobre aspectos tan vitales para el maestro suelen primar consideraciones no siempre compatibles con las de la conveniencia de la enseñanza.

Otro inconveniente es la falta de atención que se presta a la labor de perfeccionamiento del profesorado en ejercicio, pese a que la profesión docente requiere el constante enriquecimiento cultural y el mejoramiento de las técnicas de su función. Uno de los principales factores que militan contra este propósito es la falta de estímulos para el profesor a ese respecto, pues en general no existen sistemas de promoción adecuados que para el acceso a puestos directivos de la docencia tengan en cuenta en primer término la labor profesional so-

bresaliente y los estudios realizados a fin de mejorar la preparación profesional.

d) La investigación pedagógica

El principio comúnmente admitido de que el progreso de la técnica está condicionado por los avances de la investigación es de aplicación obvia al campo pedagógico. La resistencia a admitirlo en algún sector de educación obedece sobre todo a que identifican la investigación exclusivamente con la experimentación y ésta, a su vez, con determinados procedimientos de cuantificación.

El número de instituciones dedicadas a la investigación pedagógica es muy reducido en América Latina, si bien se encuentra ya alguna labor de cierta importancia en ese campo en el Brasil, Puerto Rico, la Argentina, Chile, el Uruguay y México. En esta como en tantas otras esferas de la investigación científica, los países latinoamericanos son subsidiarios de otros.

Además, en el tipo de investigaciones pedagógicas que se acomete suelen influir mucho las que se realizan en otros medios cuyos problemas y necesidades difieren sensiblemente de los de América Latina. Es evidente que a efectos del rendimiento escolar, por ejemplo, no es lo mismo el niño nacido en el seno de una comunidad indígena o el niño desnutrido de ciertos medios rurales o de los suburbios latinoamericanos, que el procedente de un medio familiar y social culto y acomodado; sin embargo, las investigaciones pedagógicas en el medio latinoamericano han tendido a estudiar cuestiones propias de sistemas educativos muy desarrollados más bien que aquellos otros que son característicos de países en los que hay que resolver previamente problemas si se quiere más elementales, pero de mayor magnitud y de diferente índole.

Se advierte también una evidente desvinculación entre las instituciones de investigación pedagógica y el personal docente. Influye en este hecho, por una parte, la naturaleza misma de algunos problemas que se investigan, que no despiertan interés entre los educadores. pero sobre todo la falta de difusión de los resultados de las investigaciones. Entre los organismos de alta investigación y el profesorado debe existir un enlace a través del organismo intermedio que constituyen los supervisores y otro personal dirigente de los distintos grados de la enseñanza. Esa labor tan necesaria de transmitir al profesorado los resultados y experiencias de la investigación, para que

ésta tenga así una repercusión efectiva y beneficiosa en la práctica del proceso educativo, no se suele realizar.

Los resultados más positivos en este campo en algunos países de América Latina, han sido obra de ciertas instituciones educativas piloto, de educación secundaria o primaria, en las que se han experimentado planes, programas, métodos, sistemas de organización y otros aspectos del proceso educativo. Esto ha permitido la observación directa y su utilización posterior por personal docente de otros centros y, en ciertos casos, la incorporación a reformas educativas nacionales de determinadas normas renovadoras que han impulsado y mejorado aspectos del sistema educativo del país respectivo y, en algún caso también de otros países.

Se advierte, además la escasez de investigadores, si se considera como tales a los que no sólo se dedican más que a dicha función y no se circunscribe el concepto a las actividades de investigación complementarias de la función docente que se desarrolla especialmente en los grados superiores de los estudios pedagógicos.

Tales deficiencias de la investigación en las capas superiores de la educación parecen reflejarse en todos los grados de la misma: sus efectos pueden apreciarse en la falta de "espíritu investigador" de buena parte del personal docente. Si ese espíritu existiera, ocasionaría grandes beneficios a la educación, especialmente en el medio rural, donde es indispensable llevar a cabo investigaciones sencillas sobre formas de vida, ocupaciones, tradiciones y otros problemas de interés para la acción educativa y social de la escuela.

e) Gobierno y administración

La alta dirección y orientación de la política educativa de todos los países latinoamericanos está a cargo de los Ministerios o Secretaría de Educación, de estructura y organización bastante similares en todos ellos, salvo en ciertos casos, como los de Uruguay y la Argentina, donde los Consejos Nacionales de Educación asumen funciones muy amplias en la administración educativa.

Las prerrogativas estatales en materia de educación son amplias, y suelen aplicarse con celo, sobre todo en lo que atañe a control y supervisión de la enseñanza. La participación que se da a los sectores no oficiales en determinados organismos que en el plano nacional o local desempeñan funciones de administración de las instituciones educativas o de ayuda a las mismas, en general es menor que en

otras regiones del mundo: la representación de los padres de familia y de otras entidades sociales o económicas en juntas o consejos locales, provinciales o departamentales de educación, no existe o es limitada.

Esa característica de la administración puede representar un obstáculo para aprovechar y canalizar cooperaciones de interés a la obra educativa por parte de diferentes sectores sociales. Empresas como las grandes reformas educativas, la elaboración de planes y programas de estudios o de determinadas reglamentaciones se confían exclusivamente a personal docente o administrativo oficial, siendo así que convendría mucho pulsar opiniones y conseguir aportaciones de diferentes sectores —representantes de la familia, de los sindicatos, de la prensa, de la industria y de la agricultura— e interesarlos en los problemas educativos. Esa misma posición dificulta el aprovechamiento de una disposición latente en muy amplios sectores de población para favorecer la educación y que, bien encauzada, podría deparar considerables recursos a la misma. Otro inconveniente de esa actitud puede ser el de infundir en la familia y en la sociedad en general, el convencimiento de que la educación pública y los esfuerzos para sostenerla competen exclusivamente al Estado con lo cual se desaprovecha la gran fuerza potencial y creadora del interés popular por la educación, que tan extraordinarios resultados ha producido en países de otras regiones del mundo, y se limita la posibilidad de conseguir ayudas sociales valiosas a través de fundaciones y donaciones.

Otra nota distintiva de la administración educativa latinoamericana es el predominio de los sistemas centralizados, ya que hay escaso número de países de organización federal. En los países de administración centralizada se suelen delegar en la esfera provincial o local funciones administrativas de orden menor. Los de régimen federal se caracterizan por una más amplia autonomía, sobre todo en el campo de la educación primaria, que ocasiona a veces diferencias muy acusadas del sistema educativo dentro de un mismo país. En ambas modalidades de administración podrían encontrarse factores positivos y negativos, pero es indudable que los países de administración centralizada en materia de educación han conseguido al menos una cierta uniformidad y mayor equidad en cuanto a las posibilidades educativas que ofrecen; en ellos no se da la grave anomalía y la injusta desigualdad que se observa en algunos países latinoamericanos de administración descentralizada, donde la duración de la es-

colalidad primaria, es decir, de educación básica, que debiera ser igual en todo el territorio queda reducida a dos o tres años en las unidades federales de menores recursos, frente a cinco o seis en aquellas que tienen mayores posibilidades económicas.

El extremo opuesto, la rígida centralización de funciones administrativas, ocasiona muchas dilaciones y perturbaciones en el sistema educativo, por la resistencia a delegar funciones que en realidad son perfectamente realizables en el plano departamental o local y podrían imprimir un ritmo más ágil y efectivo a determinados aspectos administrativos de la vida escolar.

La organización interna de los ministerios es semejante en casi todos los países. Se caracteriza por la existencia de direcciones generales de cada una de las ramas de la enseñanza, con escasa o nula conexión efectiva entre sí. Las direcciones de educación superior, cuando existen, tienen muy limitadas atribuciones por la autonomía más o menos amplia de las universidades. Dichos servicios, aunque a veces estén confiados a especialistas, tienen una orientación marcadamente administrativa, lo cual frustra en buena parte la labor genuinamente técnica que podrían desarrollar. Además, se ven afectados por las alternativas de la política; no sólo un cambio de gobierno sino hasta la designación de un nuevo ministro lleva aparejada muchas veces la de subsecretarios y directores generales y, por consiguiente, el cese de los anteriores. Esto imprime una peculiar fisonomía a los Ministerios y a menudo favorece un ambiente de inestabilidad y de rivalidades que esterilizan las mejores iniciativas y truncan prematura y extemporáneamente los mejores planes.

Esos mismos hechos repercuten con parecidas características en la administración de los estados, provincias o departamentos. La administración local prácticamente no existe. Son pocos los países que salvo en capitales importantes, cuentan con juntas o consejos locales de enseñanza, organizaciones de tan fecundos resultados en otras regiones del mundo.

El problema más importante de la administración educativa, como en las otras esferas de la educación, es del personal que la rige. Tampoco en este aspecto es posible generalizar, pero sí señalar que en determinados períodos y en ciertos países, la administración educativa, la alta administración especialmente, se ha confiado a personas que desconocen la complejidad de los problemas educativos y que comienzan su aprendizaje sobre ellos al mismo tiempo en que, paradójicamente, han de dictar medidas o normas de la más alta respon-

sabilidad. En otros campos se hace difícil la intromisión de personal no especializado; en el de la educación parece todavía aceptable que personas carentes de preparación sobre la materia puedan no ya opinar sobre ella, lo cual sería lícito y deseable, sino intervenir en funciones de administración y gobierno de la misma.

En este hecho influye singularmente la vinculación entre educación y política, comprendiendo en ésta las luchas partidistas y las mezquinas ambiciones que a veces se mezclan. Esa repercusión, de particular gravedad en algunos países de América Latina, tiene diversas manifestaciones típicas, entre otras la falta de continuidad de los planes de política educativa, que a menudo se abandonan sin más motivo que el de haberse emprendido por otro ministro o por una administración política diferente, la remoción y designación de personal directivo o docente por razones meramente ideológicas o de adscripción a partidos, o la creación de instituciones educativas cuya ubicación en determinados medios obedece más a compromisos políticos que a auténticas necesidades, cuidadosamente escalonadas para ser atendidas en función de su importancia.

La introducción de servicios de planeamiento de la educación que se está efectuando en diversos países latinoamericanos y a la cual se hace referencia más adelante, puede remediar muchas de esas fallas.

Otro aspecto directamente relacionado con la administración es el del rendimiento cuantitativo de las instituciones escolares, especialmente de las primarias. En este orden unas veces se peca por exceso y otras por defecto.

En muchas escuelas es bajo el promedio efectivo de alumnos por maestro —de asistencia real, no de matrícula inicial al comienzo del curso— y no guarda consonancia con los grandes problemas cuantitativos de la educación primaria en América Latina, que hoy por hoy no permiten que el número de alumnos por maestro sea el que pudiera considerarse ideal desde el punto de vista pedagógico. En cierto país latinoamericano, cuyo déficit de escuelas y de maestros es considerable, se pudo apreciar recientemente, mediante estudios estadísticos, que el número de alumnos por maestro no excedía de 20. Sin embargo, en un país de tan alto nivel educativo como Inglaterra, se autorizaba por el Ministerio de Educación, en 1945, la cifra de 40 alumnos por maestro.

También es muy corriente el gran desnivel existente, incluso en una misma escuela, entre el número de niños que corresponde a

cada maestro. En los primeros grados se concentra un número considerable de ellos, a veces más de un centenar por un solo profesor, mientras que en los últimos grados las aulas están prácticamente desiertas.

Otra falla importante del sistema escolar es la falta de escuelas completas de un solo maestro. Ahora existen escuelas unitarias, pero sólo con dos o tres grados, por estimarse que un maestro no es capaz de atender simultáneamente a alumnos de distinto nivel de preparación. Con este criterio se priva a un extraordinario número de niños del derecho a una educación básica. La escuela unitaria completa, cuyas técnicas puede dominar sin dificultad cualquier maestro bien preparado, es la única solución racional en las zonas de escasa densidad de población, donde, por otra parte, sería ilusoria la posibilidad de establecer servicios de transporte escolar.

Un factor que influye desfavorablemente en el rendimiento es la limitada duración del calendario escolar y la irregularidad con que éste se aplica. El año escolar fluctúa en los países de América Latina entre 167 y 225 días; el horario semanal de enseñanza primaria entre 17 y 36 horas y el de secundaria entre 24 y 39. Así lo establecen las regulaciones oficiales, aunque en la práctica apenas si se alcanza a cubrir el 80 por ciento de ese tiempo.

Más grave aún es la situación en determinados medios urbanos, donde para atender al progresivo aumento de la población escolar se han ido arbitrando medidas que se concibieron como transitorias, pero están adquiriendo carácter permanente, con grave daño para la enseñanza. Se trata del doble turno, en muchos casos convertido en triple o cuádruple, que se ha establecido tanto en las escuelas primarias como en las secundarias a fin de atender a distintos grupos de escolares a diferentes horas del día en un mismo edificio para asegurar niveles educativos adecuados. Esto ha reducido considerablemente la duración de la jornada escolar: en lugar de las 7.500 horas que aproximadamente puede representar un ciclo de seis años —primario o secundario—, el alumno apenas si recibe entre 1.800 a 3.000 horas de "ración educativa".

Otro factor que influye en forma dramáticamente perjudicial en el rendimiento es el de la alimentación del escolar. La existencia de grandes sectores humanos subalimentados tiene una penosa concreción en la población infantil. Algunas investigaciones han puesto de manifiesto las diferencias de desarrollo físico entre los alumnos de escuelas oficiales pertenecientes a familias de misérrimo o pobre ni-

vel de vida, y de los que, generalmente bien alimentados, asisten a los centros docentes privados. Ese mismo efecto desfavorable lo sufren en su desarrollo intelectual y en su capacidad de rendimiento como escolares los niños de escasos recursos económicos. Al niño que llega a la escuela con el estómago vacío es casi inútil, y desde luego inhumano, pedirle esfuerzos. Es difícil encontrar situaciones más conmovedoras que las que pueden observarse en escuelas del medio andino y de otras zonas de América Latina a la hora de la comida del mediodía viendo ingerir a los niños por todo alimento unos granos de maíz tostado que por la mañana trajeron de sus casas, de sus chozas. Ahí hay un gravísimo problema que resolver, anterior y previo a métodos y técnicas pedagógicas, de inexcusable urgencia.

Un elemento básico para la eficiencia de la administración es la inspección o supervisión docente en todos sus grados. En efecto, sobre ella recae la responsabilidad de comprobar el rendimiento de la educación, de orientar al personal docente, de hacer cumplir la legislación escolar y de estudiar las necesidades educativas en el campo o zona de su jurisdicción. Por ello es el organismo más indicado para asegurar la aplicación efectiva de la política educativa de un país.

En la práctica, la función inspectiva ofrece notables deficiencias, debidas especialmente a su organización y a los procedimientos de designación y medios para la formación del personal que la integra. Aunque se repite constantemente que la supervisión debe tener la característica principal de orientar al profesorado en el perfeccionamiento de su tarea docente, las formas de organización que adopta dificultan la realización de esos propósitos. Por una parte se le confían funciones de orden administrativo menor, se la obliga al empleo de unas actas de visita de extensión desmesurada en las que no suele consignarse la más leve nota orientadora, por estar ella misma concebida como documento fiscalizador y se convierten las zonas de inspección en verdaderos feudos o compartimentos estancos, sin que se aprovechen en beneficio común las aptitudes y especializaciones diversas de los supervisores. De otro lado, se confía un número excesivo de centros docentes o de maestros a cada inspector, lo que impide la visita y el contacto frecuente que requiere la función propia-mente orientadora.

En el nombramiento de los supervisores en no pocos países ha jugado un papel importante la intromisión de intereses partidistas, al menos hasta tiempos recientes. El supeditar la función y la permanencia en la misma a las vicisitudes propias de las luchas políticas

ha sido de lamentables consecuencias para la educación y ha contribuido a impedir la formación sistemática de los inspectores. Solo recientemente se ha iniciado en algunos países de América Latina esa tarea, sin la cual sería difícil contar con organismos de inspección verdaderamente eficaces.

f) El financiamiento de la educación

En las leyes fundamentales de los países latinoamericanos se reconoce y destaca que es función esencial del Estado atender a la educación, y se consagra la obligatoriedad y gratuidad de ésta, al menos en su nivel primario. La obligación de financiarla que se desprende de ello está regulada en determinados casos con referencias —generales unas veces, concretas otras— a la cuantía de los recursos que deben destinársele en relación con la suma global de los presupuestos estatales. Así, la Constitución de Panamá determinó “que los gastos que requiera el sostenimiento del servicio de educación tendrán preferencia sobre cualesquiera otros”. La de Cuba establece que el presupuesto destinado a educación no podrá ser inferior al de ningún otro ministerio. Colombia, mediante un plebiscito celebrado en 1957, asignó a la educación, como mínimo, el 10 por ciento del presupuesto general del país.

La diferente estructura administrativa de los países ocasiona diversas modalidades en cuanto a la distribución de responsabilidades en el financiamiento de la educación. A estos efectos, suele predominar la administración centralizada; en cinco países —la Argentina, el Brasil, Colombia, México y Venezuela— es descentralizada, pero con muchas variantes en la categoría de las responsabilidades que asumen el gobierno central, los estados, departamentos o provincias y los municipios. Estas diferencias dificultan considerablemente los estudios comparativos de la situación de los países latinoamericanos en materia de financiamiento, a ello se agregan otros factores de tanta importancia y a la vez de tan compleja apreciación como las aportaciones privadas y las diferencias del costo de vida en los distintos países. Con dichas salvedades y reservas, el cuadro 14 ofrece una impresión aproximada de lo que invierten los países en educación. Durante el período 1957-61 se ha producido un considerable aumento de los gastos en educación, tanto en términos absolutos como en relación con los presupuestos nacionales.

Otro índice muy elocuente para apreciar el esfuerzo económico

Cuadro 14

AMERICA LATINA: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
EN EDUCACION, 1957-61

(Porcientos del presupuesto total)

	1957	1958	1959	1960	1961
Argentina (pesos)				17.1	—
Bolivia (bolivianos)	10.8	15.6	16.7	16.2	18.7
Brasil (cruceiros)	—	—	—	—	—
Colombia (pesos)	7.1	9.9	11.6	11.7	11.3
Costa Rica (colones)	21.6	24.6	25.9	27.3	—
Cuba (pesos)	22.4	22.4	—	26.2	—
Chile (pesos)	18.4	16.6	19.9	14.2	22.0
Ecuador (sucres)	15.9	13.8	13.9	15.4	15.5
El Salvador (colones) ...	16.6	16.6	16.6	18.2	22.1
Guatemala (quetzales) ..	11.2	10.6	11.3	12.7	11.6
Haití (gourdes)	—	—	—	—	—
Honduras (lempiras)	9.4	15.2	14.4	15.6	16.0
México (pesos)	13.6	13.7	15.8	18.4	19.1
Nicaragua (córdobas) ...	10.7	11.8	12.8	13.0	14.3
Panamá (balboas)	21.2	21.1	23.0	23.7	27.0
Paraguay (guaraníes) ...	—	—	—	—	—
Perú (soles)	20.1	20.4	24.3	25.0	24.8
Rep. Dominicana (pesos)	—	—	—	—	—
Uruguay (pesos)	—	—	—	—	—
Venezuela (bolívares) ...	4.4	3.3	5.7	9.2	8.8
Promedio	11			16	19

de los países en el campo educativo es el del porcentaje de ingreso nacional que se destina a tal finalidad. Los países altamente desarrollados gastan para financiar la educación, en general, entre 3 y 6 por ciento de su elevado ingreso, mientras que América Latina en conjunto invierte menos del 2 por ciento de un ingreso mucho menor que el de aquellos países.

La distribución de los fondos destinados a educación entre los distintos niveles es bastante similar en los países de América Latina:

más del 50 por ciento se destina de ordinario a la educación primaria, alrededor del 25 por ciento a la educación secundaria y el resto a la administración y a la educación superior, con predominio de esta última. En más de la mitad de los países el Estado subvenciona a la enseñanza privada.

De las sucintas informaciones anteriores pueden desprenderse algunas consecuencias, sobre todo si se tienen presentes las necesidades educativas que se han expuesto en partes anteriores de este documento.

Es evidente, en primer término, la insuficiencia de las cantidades destinadas a educación, ya que extensos sectores de población en edad escolar no tienen posibilidad de recibir una educación básica mínima, y todos los niveles educativos se desenvuelven por lo común con limitaciones considerables que dificultan su expansión y van en menoscabo de la eficiencia cualitativa de su acción.

Esa misma insuficiencia, deducida de la desproporción existente entre los gastos en educación y las necesidades educativas, se corrobora al comparar la parte del ingreso nacional que se dedica a esas atenciones en América Latina con la que destinan países más desarrollados en el campo de la educación. Si, como parece evidente, la educación influye en el desarrollo económico, los países latinoamericanos deberían invertir mayores recursos para ampliar y mejorar sus sistemas educativos a fin de romper el círculo vicioso existente: "la gente no se educa porque es pobre y es pobre porque no se educa".

Si bien es obvia la necesidad de incrementar considerablemente las inversiones en educación, se plantea de inmediato la interrogante de si se podrá conseguir sólo con los recursos oficiales o sería necesario apelar a la cooperación económica que pueden prestar los sectores privados. Actualmente se está tratando de fomentar en varios países de América Latina esa participación social en el sostenimiento de la educación a través de instituciones paraestatales, a las que aportan fondos determinadas empresas y el Estado, y también aprovechando las contribuciones que surgen en forma espontánea, especialmente en el medio rural, para la construcción de escuelas con la prestación de trabajo gratuito o la donación de material. Ese interés de los padres en proporcionar a sus hijos posibilidades educativas mayores que las que ellos tuvieron, es sin duda una extraordinaria fuerza en potencia que, bien estimulada y orientada, podría aportar considerables medios a la educación. Esos recursos, sumados a los

oficiales y a los procedentes de la ayuda internacional, podrían imprimir un gran impulso a los planes de desarrollo educativo.

g) La enseñanza privada

Los centros docentes de enseñanza privada absorben un apreciable porcentaje de población escolar, especialmente de educación secundaria. La enseñanza primaria privada representa al 12 por ciento, aproximadamente, de la matrícula total de los países, y la secundaria alrededor del 50 por ciento. En educación universitaria el promedio del conjunto de los países es muy bajo, por no existir en varios de ellos instituciones universitarias de carácter privado; pero es importante en los que cuentan con ellas, especialmente en el Brasil y Colombia, donde asisten a las universidades privadas más del 40 por ciento de todos los alumnos universitarios.

En general, los alumnos de las escuelas primarias privadas, excluyendo una cierta proporción que son atendidos con carácter gratuito, pertenecen a familias con recursos suficientes para costear una educación que prefieren, por diversos motivos, a la que se ofrece en las escuelas públicas, y suelen continuar sus estudios secundarios en centros docentes también privados.

La mayoría de los establecimientos de enseñanza privada de nivel medio ofrecen la educación secundaria de tipo académico, preparatoria para los estudios superiores, y sólo en una proporción reducida enseñanza técnica o vocacional. Sin embargo, cabría señalar las escuelas profesionales gratuitas para obreros calificados que mantienen algunas instituciones privadas, así como la atención que algunas instituciones religiosas prestan a la educación de grupos indígenas que viven en la selva.

Actualmente se está desarrollando en algunos países una acción notable en diversos campos de la educación profesional por instituciones nuevas de carácter mixto oficial-privado. El SENAI, en el Brasil, el SENA en Colombia y el INCE en Venezuela, representan esa tendencia, muchas empresas mineras, petroleras y agrícolas de importancia también, sostienen centros de enseñanza para los hijos de sus empleados y obreros.

h) Los servicios de orientación profesional

Es evidente la necesidad de organismos que dentro del sistema

educativo, o en conexión estrecha con él, se ocupen de la orientación vocacional y profesional, sin limitarla al consejo que pueda darse a los alumnos, basado en las peculiares aptitudes de éstos. Ese aspecto ha de ser conjugado, entre otros, con las posibilidades que en el campo profesional y de las ocupaciones ofrezca el medio nacional o local en que vive el individuo. De ese modo, tales servicios pueden coadyuvar de manera muy efectiva a satisfacer las necesidades que planteen los planes de desarrollo de los países.

La orientación vocacional y profesional está en sus balbucesos en la mayoría de los países latinoamericanos. La elección de profesión o de oficio se hace de ordinario con un horizonte muy restringido en el que las circunstancias ambientales inmediatas de familia, de tradición, de medio local u otras, suelen pesar mucho más que las peculiares aptitudes del individuo o las posibilidades futuras de ocupación ya aludidas. Buena prueba de ello son la alta deserción frecuente en los primeros años de muchas escuelas universitarias, la abundancia de personas dedicadas a funciones muy distintas de aquellas para las cuales se prepararon, y fenómenos tales como el del "proletariado intelectual" y la proliferación de la burocracia que más de una vez han preocupado a la opinión pública latinoamericana.

A estos efectos no es suficiente que en unas pocas instituciones educativas, generalmente de nivel medio, existan servicios psicológicos o de orientación vocacional. Deben ser mucho más amplios y organizados de tal modo que puedan atender a los alumnos de todos los niveles y, en general, a cualquier persona, máxime en una época en que los cambios de las técnicas de producción o el paso de un sector a otro de actividad imponen tantas readaptaciones profesionales. Al propio tiempo han de disponer de informaciones y realizar estudios sistemáticos sobre las necesidades de mano de obra calificada y de profesionales y técnicos en el país respectivo y la posible evolución de las mismas.

Sin esos servicios seguirá dilapidándose una variada gama de aptitudes humanas y seguirá en desacuerdo el número y tipo de profesionales que forman los sistemas educativos con las auténticas necesidades del medio al que deben servir.

6. El planeamiento de la educación

Lo que se lleva dicho sobre la situación educativa de América Latina viene a corroborar plenamente la apreciación cada vez más

extendida de que las reformas de los sistemas educativos deben insertarse en un plan integral que tenga en cuenta la interrelación de éstos con sus factores condicionantes y, a la vez, de los niveles y ramas del sistema educativo entre sí. También muestra la conveniencia de que los planes nacionales, elaborados teniendo en cuenta las características y necesidades de las diversas zonas de cada país, se conecten con planes regionales, a fin de aprovechar al máximo el intercambio de experiencias entre los países y la similitud de muchos de los problemas que deben abordar, así como de la asistencia técnica y financiera internacional.

En las Conferencias de Lima de 1956 se pusieron ya de manifiesto las anteriores preocupaciones. En realidad el Proyecto Principal Nº 1 de la UNESCO, cuyas líneas generales se aprobaron en dicha oportunidad, es un auténtico plan regional y constituye una buena muestra de lo que puede lograrse con ese tipo de planes cuando son secundados por la acción interna de los países que en ellos participan. Desde esa fecha se ha procurado por diversos medios impulsar las actividades de planeamiento: el Seminario sobre Planeamiento Integral de la Educación, realizado en Washington en 1958; el curso sobre el mismo tema desarrollado en Bogotá en 1959 para becarios latinoamericanos; la concesión de becas a altos funcionarios de la educación latinoamericana para realizar estudios de planeamiento en España, Francia, Italia y Suiza, así como la incorporación a la Oficina de Coordinación del Proyecto Principal de un equipo de especialistas en planeamiento para asesorar a los países de la región.

Además del Proyecto Principal Nº 1, iniciado en 1957 con el propósito de extender y mejorar la educación primaria en los países latinoamericanos, la Resolución A.1, anexa a la Carta de Punta del Este, presenta también las líneas generales de un plan decenal de educación de carácter regional. Es indudable que este tipo de planes puede contribuir a que se precisen los objetivos susceptibles de ser alcanzados por los países de la región a mediano o a largo plazo; a que se reduzcan las desigualdades existentes entre los países, impulsando con especial intensidad a los que tienen problemas más graves que resolver; a fomentar la colaboración entre los países para la realización de propósitos de interés común en campos que se prestan a una sección conjunta, y a coordinar la ayuda internacional y bilateral.

También en el plano nacional se registran en los últimos años avances muy significativos: un buen número de países de América

Latina ha establecido servicios de planeamiento de la educación y algunos han elaborado planes que ya están en marcha. En la práctica, no todos han alcanzado la eficacia deseable por una serie de razones, unas de carácter político, otras relacionadas con la escasez de personal técnico o la insuficiencia de recursos financieros.

La breve experiencia transcurrida muestra que en la concepción de los planes no siempre se han tenido en cuenta ciertos puntos esenciales e indispensables para operar ordenadamente la renovación profunda que requieren los sistemas educativos. Entre ellos figuran la reforma de la estructura administrativa de los servicios, así como la de los propios sistemas escolares, la expansión de los servicios educativos, el perfeccionamiento de los planes de formación y capacitación del personal docente, la revisión de los planes y programas de estudios, y el mejoramiento de los métodos y del material de enseñanza. Es claro que los anteriores propósitos requieren una realización escalonada en etapas previstas con objetivos anuales que tengan en cuenta los fines a largo plazo del plan y las posibilidades del país en cuanto a recursos financieros, así como el tipo de ayuda internacional más favorable para la realización de los planes.

Es necesario destacar, por último, que un plan de educación, lejos de ser una actividad transitoria o esporádica, supone una obra continuada a lo largo de varios lustros, por lo que requiere la existencia de un organismo de planeamiento permanente en cuyos trabajos participen educadores, economistas y sociólogos. De otro lado, el plan no puede considerarse como una empresa aislada en el conjunto de las actividades de un país; por su propia naturaleza ha de ser la más alta expresión de la política nacional en materia de educación y ha de integrarse con los planes de desarrollo económico y social.

7. Conclusiones

De la exposición anterior pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

1. Hay gran desproporción entre las cifras de población infantil y adolescente de América Latina y las posibilidades educativas que ofrecen las instituciones existentes. El déficit de escuelas primarias y secundarias, ya considerable, es previsible que aumente de no adoptarse medidas urgentes, acordes con el extraordinario crecimiento demográfico de la región.

2. Actualmente quedan al margen de la escuela primaria unos

15 millones de niños en edad escolar. Entre las causas más importantes del absentismo y la deserción escolares figuran las deficiencias de la acción de la escuela y la situación económica precaria de grandes sectores sociales.

3. El número de analfabetos entre la población adulta de América Latina alcanza la cifra aproximada del 40 por ciento. El porcentaje mayor de analfabetos se encuentra en las zonas rurales, y se observa una altísima correlación entre bajo nivel de vida y analfabetismo.

4. La expansión de la educación primaria y postprimaria, sobre todo de la enseñanza vocacional o técnica de nivel medio y de la enseñanza superior, es todavía muy restringida, pese al alentador avance que han experimentado en la década 1950-60.

5. El acceso a los estudios secundarios y superiores está prácticamente vedado a amplios sectores sociales que no disponen de los medios económicos necesarios para subvenir a los gastos que ocasionan; gran parte de la población escolar rural tampoco tiene posibilidad de acceso a la educación secundaria por ser incompletas muchas de las escuelas existentes en los núcleos campesinos.

6. De las cifras relativas al nivel educativo promedio de la población latinoamericana, así como de las que reflejan la matrícula existente en los distintos grados educativos, se desprende la existencia de una estructura educativa con una base amplísima de personas apenas alfabetizadas o analfabetas, un sector de muy escasas proporciones correspondientes a los que han realizado estudios medios y un sector superior mucho más reducido todavía, de los que han cursado estudios de rango universitario. Esta estructura no responde a lo que requieren las necesidades y aspiraciones de desarrollo económico-social de los países latinoamericanos.

7. La estructura, la orientación y el contenido de la enseñanza en todos los niveles responden, en general, a la concepción de las necesidades educativas que implícitamente sustentan pequeños sectores de la población, o a pautas trasplantadas de otros medios, más bien que a un análisis cuidadoso y equilibrado de las exigencias universales de la cultura y de la vida contemporánea, de las características y necesidades propias del país y de sus diversas zonas desde el punto de vista de su desarrollo económico, social y político.

8. Apenas existe la educación de adultos, organizada en forma sistemática y permanente, como complemento o ampliación de la educación primaria. Igualmente se deja sentir la falta de programas edu-

cativos adecuados para incorporar plenamente las comunidades indígenas a la vida cultural, social y económica de la nación.

9. Los sistemas educativos muestran fallas importantes en la conexión o articulación entre los distintos niveles y ramas de la enseñanza.

10. Uno de los sectores de los sistemas educativos en los que existe mayor confusión y desorientación es el de enseñanza media, singularmente en las modalidades de la enseñanza especializada.

11. El número y variedad de profesionales que forman los sistemas escolares y las universidades latinoamericanas no corresponde, en general, a las exigencias del desarrollo de los países. En ciertas profesiones parece existir una plétora de titulados universitarios y en otras actividades, escasea el personal debidamente preparado. Todo ello hace ver la necesidad de establecer servicios que orienten vocacionalmente a los jóvenes de acuerdo con las necesidades ocupacionales del país respectivo con las aptitudes de cada cual.

12. Requiere un vigoroso impulso la enseñanza de las ciencias, así como la vinculada a aquélla, y en los campos relacionados con el desarrollo de América Latina.

13. La carencia de títulos para el ejercicio de la función docente, que afecta a un alto porcentaje de profesores primarios y secundarios, constituye uno de los problemas más graves en cuanto a la calidad de la educación latinoamericana.

14. La insuficiente retribución económica del profesorado y la falta de seguridad y estabilidad en el desempeño de la función docente repercuten muy desfavorablemente en la eficiencia de la educación.

15. La investigación pedagógica en América Latina está circunscrita a muy pocos países y no siempre centra sus estudios en los problemas genuinos del medio latinoamericano.

16. La dirección y administración de los sistemas escolares presenta, en general, muy serias deficiencias. Derivan, principalmente, de la falta de plan y de continuidad en la política educativa y de la desconexión de ésta con otros aspectos fundamentales de la política nacional de desarrollo, de la influencia de consideraciones a menudo incompatibles con las exigencias técnicas en la estructura administrativa, en la selección del personal y en la marcha de los servicios, y de la escasez de especialistas preparados para las funciones de investigación, inspección, administración y asesoramiento.

17. Los recursos económicos que se destinan a la educación son

notoriamente insuficientes para asegurar la eficacia de ésta y mucho más para extenderla en todos sus grados en la medida necesaria.

18. En resumen puede decirse que los sistemas educativos de América Latina no responden todavía plenamente a las necesidades de la población en edad escolar; que su estructura y orientación necesitan ser modificadas para satisfacer las aspiraciones del desarrollo económico y social y aminorar las disparidades existentes entre las diversas zonas y sectores de la población, facilitando la movilidad social indispensable para alcanzar un mayor grado de unidad nacional.

Se observa, por otra parte, que casi todos los países están desplegando grandes esfuerzos para extender y mejorar sus sistemas educativos, que han desarrollado considerablemente la cooperación en el plano regional y que muchos de ellos están acogiendo con gran interés la aplicación de los principios del planeamiento sistemático de la educación; algunos han iniciado ya estudios cuidadosos de sus necesidades educativas para lograr la utilización eficiente y racional de sus recursos y la coordinación de los planes de desarrollo educativo con los planes generales de desarrollo nacional.

V

INTEGRACION DEL PLANEAMIENTO EDUCATIVO CON EL PLANEAMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL

1. Principios generales y necesidad del planeamiento

Durante varias décadas se polemizó sobre los principios y la necesidad del planeamiento. Si es deseable o no el planeamiento o si puede conciliarse con tal o cual ideología son cuestiones actualmente superadas: ahora se trata más bien de cómo se puede mejorar su práctica. La cuestión por consiguiente, ha pasado a ser de procedimiento y método.

Las disputas sobre planeamiento económico de la primera mitad del siglo, derivadas de su adopción por el nacional-socialismo y por los planes quinquenales soviéticos, no impidieron que algunos tratadistas estudiaran las posibilidades que ofrecía el planeamiento en el campo de la política social. Afortunadamente el debate fue pasando del campo teórico al de la práctica, al comprender que sólo cabía escoger entre buen o mal planeamiento. Hoy en día la realidad de

los hechos es que el planeamiento está presente en mayor o menor grado y con mayor o menor fortuna en toda sociedad moderna. Los términos planeamiento y planificación han perdido ya la significación política que tuvieron en un tiempo. En efecto, lo que está ligado a la estructura y a la peculiar orientación política de cada país no es el planeamiento en cuanto a técnica o instrumento, sino los objetivos que el Gobierno fija al elaborar los planes y el espíritu en que está inspirada su acción.

No podría ser de otro modo, ya que la noción de planeamiento puede encontrarse en los orígenes mismos de la cultura occidental, en los esfuerzos por someter al método científico el estudio de los fenómenos naturales y sociales, así como en la aspiración de incrementar la capacidad previsoras del hombre y de contribuir deliberadamente al progreso social.

De ahí que la antigua doctrina del *laissez-faire* haya sido superada por la que sostiene que el desarrollo social debe ser deliberadamente favorecido. Este concepto de evolución social acelerada encierra en sí mismo la idea del planeamiento.

Un examen somero de los planes existentes permite determinar que los métodos y los conceptos de planeamiento difieren profundamente de unos países a otros. Las razones primordiales de esas diferencias radican en las condiciones geográficas humanas y políticas de los países en su régimen económico y en los motivos y finalidades del planeamiento.

La futura fisonomía del planeamiento dependerá mucho de los hombres que se encarguen de hacerlo, de los métodos que se apliquen y de las circunstancias particulares en que tenga que llevarse a cabo. Por el momento, no hay casi ningún país que no utilice el planeamiento bajo una forma u otra, y se cuentan en la actualidad no menos de veinte planes generales de desarrollo y un número aproximado de quinientos planes económicos o sociales de diversa índole.

2. Práctica actual y tendencias del planeamiento económico - social y educativo

La técnica del planeamiento en un régimen de iniciativa privada está en sus comienzos, por lo que es endeble e insuficiente el material de que tiene que servirse. Sin embargo, ya se ha avanzado lo bastante para permitir que la política de desarrollo económico repose sobre bases más firmes que en el pasado. Así lo demuestra la expe-

riencia de algunos países latinoamericanos que han contado con la colaboración de la CEPAL. En varios de ellos se han podido fijar metas de crecimiento y cuantificar las inversiones necesarias para alcanzarlas según diferentes alternativas y se ha conseguido establecer el sentido y la amplitud de las transformaciones estructurales que exige el cumplimiento de esas metas, así como determinar la adaptación indispensable en el potencial humano. Al mismo tiempo se han podido determinar la índole y dimensiones de la cooperación internacional que se requiere.

La CEPAL y la DOAT llevaron a la práctica hace dos años, una nueva modalidad de cooperación técnica tendiente a ayudar a los países interesados a resolver los problemas que enfrentan los gobiernos para establecer un mecanismo de programación en materia económica-social. Después se obtuvo la activa colaboración de la FAO en este programa y más recientemente de la OIT y de la UNESCO, así como la participación de otros organismos especializados.

A pesar del tiempo relativamente breve que llevan los grupos asesores en los países que han solicitado estos servicios de la CEPAL o de la DOAT y de las dificultades para integrarlos —por la falta de técnicos en unos casos y de recursos en otros—, es posible comprobar que esta nueva modalidad de la cooperación técnica internacional ha tenido positivos resultados y ha sido de utilidad inmediata para que los gobiernos puedan decidir con mejor conocimiento de la realidad y con mayor fundamento técnico. De ahí la creciente tendencia en favor del planeamiento económico y social en América Latina que se puso de manifiesto una vez más en la reciente Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social en Punta del Este.

En América Latina, la idea del planeamiento integral de la educación se plantea y recomienda por primera vez en la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación, celebrada en Lima en mayo de 1956. En esa ocasión se reconoció que, para resolver los problemas cuantitativos y cualitativos de los países americanos, en el campo de la educación es aconsejable aplicar las técnicas del planeamiento, ya que las crecientes necesidades educativas requieren una acción sistemática y previsoras. Esta se refleja en planes integrales, que comprenden todos los niveles y ramas de la educación. En la misma ocasión se declaró que la educación posee el más alto multiplicador económico, social y cultural y contribuye directamente, por lo tanto, al deseable aumento del nivel de vida.

El Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, celebrado en Washington en 1958 bajo el patrocinio conjunto de la UNESCO y la OEA, en cumplimiento de la recomendación de la reunión de Ministros de Educación antes aludida, declara y argumenta con poderosas razones la necesidad de un planeamiento integral de la educación en América. Particularmente significativo es que ese mismo Seminario recomendara la celebración de la presente Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, "a fin de considerar, sobre la base de estudios científicos adecuados, las relaciones entre la educación y el desarrollo social y económico, cuyo mejor conocimiento contribuirá poderosamente a la eficacia del planeamiento integral de la educación".

En esta esfera es mucho el camino recorrido en los dos últimos años: Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela han establecido ya servicios de planeamiento, más o menos desarrollados, cuyos estudios y planes de acción permitirán, mediante una racional e inteligente aplicación de los recursos, avanzar considerablemente hacia los objetivos propuestos por cada país en materia de educación.

Pero el desarrollo de la educación no es un problema agudo tan sólo en América Latina. En realidad, ningún país del mundo ha resuelto definitivamente su problema educativo, pues todos tienen que hacer continuamente frente, en mayor o menor grado, a nuevas necesidades y todavía se está muy lejos de lograr soluciones pedagógicas plenamente satisfactorias.

Desde 1959, varios países —sin contar los latinoamericanos— han dispuesto de expertos en planeamiento educativo dentro del programa de Asistencia Técnica de la UNESCO. Marruecos, Somalia, Sudán, Laos, la República Centroafricana, el Congo (capital: Brazzaville), la República del Chad, la República del Níger, Nepal, Ceilán, Mauritania, Niasalandia, y otros muchos han solicitado los servicios de expertos de este tipo. La Conferencia de Estados Africanos sobre desarrollo de la educación en Africa (Addis Abeba, mayo de 1961) subrayó la importancia del planeamiento integral de la educación y recomendó su aplicación en todos los países de la región, tal como lo hicieron las Conferencias de Karachi (1959-60) y de Beirut (1960) para los países asiáticos y árabes, respectivamente.

Dos Centros Regionales para la formación de planificadores y administradores de la educación serán organizados por la UNESCO en

1962: uno en Nueva Delhi (India), para los países asiáticos y otro en Beirut (Líbano) para los países árabes.

Estas son algunas pruebas de la creciente importancia que en todo el mundo se concede al planeamiento integral de la educación, y prueban el reconocimiento de que se trata de una técnica utilísima, sea cual sea el contexto político o económico del país.

3. Principales problemas que plantea la integración de los planes de educación con los planes de desarrollo económico y social

Ya se han reseñado los diferentes factores demográficos, económicos y sociales que están vinculados directa o indirectamente con el desarrollo de la educación, bien por ser condicionantes de ésta o susceptibles de ser modificados por ella. La experiencia reciente de algunos países de América Latina ha puesto de relieve los principales problemas que plantea la integración de un plan educativo con los planes de desarrollo económico y social. Desde el punto de vista del desarrollo económico, la educación se presenta como un gasto de consumo y además como una inversión en recursos humanos, condición previa y necesaria del desarrollo. La integración de los planes educativos con los planes económico-sociales debe considerarse en función de esos dos aspectos, es decir, en términos más concretos, el financiamiento de la educación y las exigencias que a ésta impone el desarrollo económico y social. Dicha integración requiere, por último, el establecimiento de organismos o servicios que la lleven a cabo.

a) El financiamiento del plan de educación

El plan de educación más perfecto no podría llevarse a cabo si no se le asignan y proporcionan oportunamente los medios financieros necesarios. Cualquier obstáculo o dilación en este sentido entrañaría la reducción u omisión de una parte de las reformas y creaciones previstas, lo cual es contrario a la idea misma de planeamiento.

Para evitar dificultades de ese orden es necesario que las inversiones previstas en el plan de educación sean incluidas en el programa general respectivo del plan nacional de desarrollo. Esto supone que el organismo gubernamental encargado de elaborar el plan de desarrollo incluya representantes de los servicios de planeamiento educativo, a fin de que se establezca desde el principio una coordinación entre ambos organismos, y las necesidades del desarrollo de la

educación sean incorporadas a las previsiones relativas a la inversión pública. Ello implica también que los organismos gubernamentales encargados de preparar las decisiones en este campo —sobre finanzas, presupuestos, etc.— estén asociados de manera semejante a la elaboración del plan de educación. Hace falta, en efecto, determinar desde un comienzo el orden de magnitud del esfuerzo financiero que el país puede hacer habida cuenta de sus posibilidades reales. Si el plan de educación se establece sin considerar la limitación de los recursos disponibles no será un buen plan, ya que no estará adaptado a las posibilidades económicas del país. Dentro de estos límites financieros, el plan de educación puede determinar las prioridades, es decir, las alternativas de elección entre lo ideal y lo posible, y el escalonamiento de objetivos formulando soluciones más o menos completas pero fundadas en el monto de las inversiones que cabe destinar a educación. De esta manera no habrá que revisar enteramente el plan de educación en caso de que los créditos realmente asignados sean inferiores a las previsiones. En los países de América Latina, donde la cuantía de recursos disponibles para la inversión puede fluctuar por razones tan variadas como la capacidad de importación de resto del mundo o los precios de las materias primas, este procedimiento estaría particularmente indicado.

Por otra parte, las inversiones en educación suponen un aumento de los gastos anuales de funcionamiento, aumento que debe ser previsto en el plan de educación y figurar en el presupuesto respectivo. Esta es una razón más para que el plan de educación sea elaborado con la participación de las autoridades encargadas de preparar los presupuestos.

La integración del plan de educación con el plan económico supone, pues, una colaboración estrecha entre los responsables de uno y otro. Esa colaboración debe realizarse en todas las etapas de elaboración del plan, desde la determinación de los objetivos hasta la asignación de recursos financieros.

b) Las necesidades de la economía

Para adaptarse a las exigencias del desarrollo económico, el plan de educación debe tener en cuenta, entre otros factores, las necesidades en materia de personal especializado, ya que el sistema educativo debe preparar a los individuos para la vida profesional. Esto supone la realización de estudios a fin de precisar el número de técnicos y

profesionales que se requieren en cada nivel y su tipo de calificación para poner en marcha las inversiones de capital previstas en el plan económico. Un estudio reciente de la OIT ⁽²⁸⁾ señala el interés que tendría el indicar con exactitud las necesidades de mano de obra de los planes de desarrollo. Sólo una previsión de necesidades de este tipo permitiría elaborar un programa de formación que facilite la determinación de prioridades en el plan de educación.

Aunque es difícil generalizar dada la variedad de condiciones predominantes en América Latina, ciertas características de la economía señaladas en otras secciones de este documento indican la magnitud del problema. Los cambios de estructura económica que se prevén en el curso de los próximos años no podrán realizarse satisfactoriamente si el desarrollo planificado de la educación no asegura la formación del personal necesario. El rápido desarrollo de la industrialización necesita una mano de obra cada vez más calificada. El crecimiento del sector terciario aumentará también el número de empleos de calificación media y superior. Esto supone nuevas tareas para la educación. Se observa, por otra parte, la tendencia a incluir en los planes de desarrollo económico programas de acción específicos destinados a acelerar el progreso de ciertas regiones poco favorecidas: el Nordeste del Brasil, las regiones andinas, el valle del Cauca, etc. Tales programas no podrían llevarse a feliz término sin un desarrollo correspondiente de la educación, con el propósito tanto de crear las condiciones sociales favorables al cambio económico como de formar la mano de obra y los cuadros calificados necesarios para la puesta en marcha de la inversión de capital. Por último, las reformas agrarias previstas actualmente en varios países de la región requieren indispensablemente la formación de personal especializado (agrónomos, edafólogos, promotores, cooperativistas, educadores de adultos, etc.).

El plan de educación debe, además, prever las exigencias del desarrollo económico y adaptarse a ellas con suficiente anticipación. Si no se elabora con esta perspectiva o si no se le conceden los medios financieros previstos, sus resultados para la economía significarán un bajo nivel de productividad y grandes dificultades para poner en marcha las inversiones materiales por la falta de personal calificado. En este sentido puede decirse que los planes de educación,

(28) El empleo como objetivo del desarrollo económico (Estudios y documentos, Nueva serie, Nº 62) (Ginebra, 1961), especialmente párrafo 127.

desde el punto de vista de la economía, constituyen un programa de desarrollo de los recursos humanos, y son, por lo tanto, una condición indispensable del progreso económico.

Aunque la teoría económica no permite todavía expresar en términos rigurosos la relación entre el desarrollo educativo y el desarrollo económico, no cabe duda que el planeamiento de la educación es indispensable para prevenir la escasez de mano de obra calificada en los sectores estratégicos, siempre que sus etapas hayan sido armonizadas con las del plan de desarrollo económico. De otro lado, la experiencia de los países industriales más avanzados no hace sino confirmar la estrecha relación que existe entre educación y productividad.

c) El desarrollo social

Un plan de educación no se fija ni podría fijarse como único objetivo la preparación para la vida profesional. Una de las misiones esenciales de la educación consiste en formar ciudadanos capaces y deseosos de racionalizar su conducta y de participar plenamente en la vida social. Un sistema de educación adaptado a las exigencias sociales puede ampliar los horizontes de los individuos, reforzar la adhesión a los intereses de la colectividad nacional, promover un consenso sobre los principios básicos de la sociedad que haga posible la comunidad de propósitos, así como los compromisos y los sacrificios implícitos en la tarea de poner en marcha y realizar los planes de desarrollo. El planeamiento de la educación, que permite obtener con menor costo resultados más amplios y eficaces, puede favorecer la comunicación entre las diferentes regiones y las diversas capas de la sociedad, crear las condiciones para la ampliación del mercado interno, estimular la movilidad social y profesional y reforzar la unidad de la nación. El desarrollo planificado de la educación así concebido constituye, desde el punto de vista social, uno de los medios más eficaces para aminorar las tensiones que inevitablemente provocan los cambios de estructura y el rápido desarrollo económico.

4. Los servicios de planeamiento de la educación

Como se ha visto los problemas que deben ser resueltos en el proceso de planeamiento son extremadamente complejos y variados. Se trata de cuestiones tan dispares, para no mencionar sino algunas, como evaluar la situación y el rendimiento de los servicios educativos

en conjunto y en cada una de sus modalidades; determinar los aspectos de la realidad cultural, social y económica del país y de sus diversas zonas que ha de tener en cuenta el plan de educación, discutir y preparar las decisiones sobre la proporción del ingreso o del presupuesto nacional que debe destinarse a educación y sobre la distribución de los recursos financieros disponibles para ésta entre sus diferentes ramas y niveles y asegurar la comprensión y el apoyo de la opinión pública con respecto a los objetivos propuestos en el plan y a la aplicación del mismo.

Es evidente que la elaboración de un plan no es tarea simple, que pueda abordar una sola persona o dejarse a la exclusiva competencia de un pequeño grupo: requiere la participación de especialistas de sólida formación en varias disciplinas, particularmente educadores, economistas y sociólogos que trabajen en contacto directo con los altos funcionarios responsables de los servicios educativos, de los planes nacionales de desarrollo económico y social y de las decisiones del gobierno en materia de financiamiento y presupuesto. Ello plantea dos problemas de cuya correcta solución depende el buen éxito del planeamiento integral de la educación: la formación de personal especializado para el planeamiento y la adecuada localización de estos servicios dentro de la estructura administrativa del país.

La Conferencia puede contribuir de manera decisiva al desarrollo del planeamiento en los países de América Latina si facilita la solución de estos dos problemas mediante el intercambio de las experiencias que varios países han recogido ya al respecto, y, sobre todo, formulando recomendaciones prácticas y realistas susceptibles de adaptarse a las condiciones y a la estructura administrativa peculiares de cada país. Con respecto del primero, la formación de personal, parece indispensable intensificar los esfuerzos ya iniciados por la OEA y la UNESCO y aprovechar todo lo posible las posibilidades del instituto latinoamericano de planeamiento del desarrollo que está en vías de organizarse en la CEPAL con ayuda financiera del Fondo Especial de las Naciones Unidas y del Banco Interamericano de Desarrollo. Con respecto al segundo, no puede olvidarse que los servicios de planeamiento deben estar vinculados a los que tienen a su cargo la administración educativa y, por consiguiente, la ejecución de los planes, formar parte de éstos, y que debe establecerse en forma clara su coordinación con los servicios nacionales de planeamiento económico y social, tanto en las etapas de estudio, determinación de prioridades y financiamiento, como en las de ejecución y evaluación

del plan. Una oficina de planeamiento de la educación debe ser el instrumento que coordine todos los recursos internos y externos de que dispone la educación nacional y que establezca la vinculación directa y estrecha de ésta con los planes de desarrollo económico y social. Esto supone, naturalmente su coordinación con los organismos de planeamiento que puedan existir en las subdivisiones políticas del país y con las actividades pertinentes de los organismos internacionales y regionales.

Las páginas anteriores han pretendido poner de relieve la interdependencia de los múltiples factores y situaciones que en ellas se describen, para afirmar en conclusión, que el desarrollo del individuo, el desarrollo social y el desarrollo económico no son objetivos incompatibles, y que un plan de educación integrado con los planes de desarrollo económico y social, debidamente adaptado a las condiciones específicas propias de cada país, puede ser un factor decisivo para el crecimiento equilibrado de América Latina.

Aspectos Demográficos de la infancia y de la juventud en la América Latina

Por el

Centro Latinoamericano de Demografía

(Conferencia Latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el
desarrollo nacional. Santiago de Chile, 1965)

DETERMINANTES DEMOGRAFICOS DE LA ESTRUCTURA POR EDAD

Los países económicamente subdesarrollados con niveles elevados de fecundidad y mortalidad, invariablemente tienen poblaciones jóvenes con una baja edad media, porque una proporción especialmente numerosa de la población total está concentrada en las edades más jóvenes y sólo una proporción muy pequeña en las edades más avanzadas. Los países altamente desarrollados, con fecundidad y mortalidad baja, tienen poblaciones relativamente viejas con pocas personas jóvenes, y proporcionalmente, muchas mayores. Hasta no hace mucho, los demógrafos generalmente compartían el concepto erróneo del público profano de que el enorme descenso en la mortalidad que elevaba la esperanza promedio de vida y permitía a las personas vivir más, era el principal factor responsable del "envejecimiento" de las poblaciones que se observa en los países industrializados modernos. Aquí en la América Latina, los países en su mayoría han experimentado disminuciones importantes en la mortalidad, especialmente desde el término de la segunda Guerra Mundial, como consecuencia de lo cual las tasas de crecimiento de la población han logrado niveles bien elevados y sin precedentes. Un rasgo compensatorio del supuesto efecto envejecedor de la mortalidad disminuída es que las poblaciones infantiles y jóvenes no deberían haber aumentado a un ritmo tan rápido como la población total.

La realidad, por supuesto, ha sido muy diferente. Los datos disponibles indican que la estructura por edad de los países de la América Latina, excepto 4 ó 5, puede haber rejuvenecido más bien que envejecido.

En los últimos 10 ó 15 años la investigación teórica y experimental con modelos teóricos de población ha permitido a los demógrafos establecer claramente que los cambios en el nivel de la fecundidad han sido el factor decisivo en el envejecimiento histórico de la población que acompañaba al desarrollo económico. El efecto total de la disminución de la mortalidad ha sido pequeño, los aumentos relativamente bajos de las edades jóvenes han sido distribuidos entre todas las edades restantes de un modo apenas notorio. Aunque parezca extraño, el efecto de la mortalidad reducida, aunque no es muy grande, ha sido rejuvenecer la población más bien que envejecerla.

El efecto de los niveles de la fecundidad y de la mortalidad sobre la estructura por edad se ve en forma más clara cuando se une a la teoría de la población estable. Una población estable es una población que se caracteriza por una estructura por edad y una tasa de crecimiento constante e invariable. Se constituye una población de este tipo cuando las tasas constantes de fecundidad y de mortalidad por edad predominan durante un período bastante prolongado en una población cerrada (es decir, que no está sujeta a la migración exterior). Puede demostrarse que la estructura por edad constante de una población estable está determinada únicamente por sus niveles combinados de mortalidad y de fecundidad. Por lo tanto, es de excepcional interés la reciente investigación de los demógrafos de las Naciones Unidas y de varios países sobre el efecto de los niveles seleccionados de la fecundidad o de la mortalidad cuando la otra variable se mantiene constante a diferentes niveles ⁽¹⁾.

En el estudio de las Naciones Unidas se seleccionaron seis niveles diferentes de fecundidad y de mortalidad en función de la tasa
o
bruta de reproducción (TBR) y de la esperanza de vida al nacer (e),
o

(1) United Nations, *The Aging of Population and its Economic and Social Implications* (núm. 8. XIII, 2) (New York: 1956).

Naciones Unidas, *El futuro crecimiento de la población mundial (ST/SOA/Serie A/28)* (Nueva York: 1959), pp. 41-54.

Ansley J. Coale, "The Effects of Changes in Mortality and Fertility on Age Composition", *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, Vol. XXXIV, núm. 1 (January, 1956), pp. 79-114.

León Tabah, *Relations Between Age Structure, Fertility, Mortality and Migration*, (United Nations World Population Conference, Belgrade, B.7/15/E/476) (Paris: 1965).

respectivamente ⁽²⁾. Las estructuras por edad de cada una de las poblaciones estables determinadas por las 36 posibles combinaciones diferentes de la fecundidad y de la mortalidad, se calcularon y consideraron para su análisis en tres grandes grupos de edad: de 0 a 14, de 15 a 59 y de 60 años y más. En el presente documento se han reunido en el cuadro 22 los datos originales de los grupos quinquenales de edad, inéditos, para mostrar la proporción de cada población estable en las edades de 0 a 19 y de 15 a 19 años ⁽³⁾. El cuadro 22 muestra también las tasas brutas de natalidad, mortalidad y las tasas de incremento natural correspondientes a los niveles de fecundidad y mortalidad en cada población estable ⁽⁴⁾.

Varios rasgos sobresalientes que se aprecian en el cuadro 22 son especialmente dignos de mencionar:

a) Un descenso en la mortalidad, en efecto, da lugar a un aumento de la proporción de la población menor de 20 años.

b) Es pequeño el cambio en la estructura por edad en relación al de la mortalidad, comparado con la variación relacionada con los cambios de la fecundidad. En tanto que la proporción de menores de 20 años desciende bruscamente entre 35 y 39 puntos de porcen-

⁽²⁾ La tasa bruta de reproducción, definida como el promedio de nacimientos femeninos por mujer tenidos por una cohorte de mujeres que sobreviven a través de las edades reproductivas y que dan a luz de acuerdo con las tasas actuales de fecundidad por edad, se calcula como la suma de las tasas de fecundidad por edad.

La esperanza de vida al nacer se define como el promedio de vida que pueden alcanzar los recién nacidos, estando expuestos, a través de su vida, a las actuales tasas específicas de mortalidad por edad. Tanto la tasa bruta de reproducción como la esperanza de vida al nacer presentan la ventaja sobre las tasas brutas de natalidad y mortalidad de ser medidas puras de fecundidad y de mortalidad, respectivamente, en el sentido de que no están afectadas por la estructura por edad de la población.

⁽³⁾ Los datos sobre la población en los tres grupos quinquenales de edad comprendidos dentro de las edades de 0 a 14 años no estaban disponibles en el momento de preparar este documento.

⁽⁴⁾ Algunos lectores pueden notar que la tasa bruta de mortalidad varía según los cambios en la fecundidad cuando el nivel de la mortalidad en función de la esperanza de vida se ha mantenido constante. De manera similar, la tasa bruta de natalidad varía según los cambios en la mortalidad cuando el nivel de la fecundidad determinado por la tasa bruta de reproducción se mantiene constante. Estas discrepancias resultan del hecho de que las tasas brutas de natalidad y mortalidad están influidas por diferencias en la estructura por edad de las diversas poblaciones estables (así como también por el nivel respectivo de fecundidad y de mortalidad).

taje ⁽¹⁾, mientras la tasa bruta de reproducción disminuye de 4.0 a 1.0, esta proporción aumenta no más de 5 a 9 puntos de porcentaje cuando el nivel de la mortalidad disminuye de una esperanza de vida de 20 a 70.2 años. **Prescindiendo del nivel de mortalidad**, la población es joven cuando el nivel de la fecundidad es alto y la población es vieja cuando el nivel de la fecundidad es bajo.

c) Esta diferencia entre el efecto de los cambios en la mortalidad y en la fecundidad se ve en el cuadro 22, especialmente pronunciada para el grupo de edad de 15 a 19 años. Mientras que el efecto de un cambio en la fecundidad es también mayor en las edades menores de 15 años que en las edades de 15 a 19 años, su influencia sobre el último grupo no obstante es considerable.

La estrecha conexión observada entre la estructura por edad y las variables fecundidad y mortalidad no implica **necesariamente** que estas dos variables sean determinantes de la estructura por edad, y explica menos aún cómo ejercen su influencia determinante. Coale fue quizás el primero en indicar exactamente las propiedades precisas de la fecundidad y la mortalidad y el efecto que producen sobre la estructura por edad ⁽²⁾. El efecto de la mortalidad es menor que el de la fecundidad porque la mortalidad ocurre en todas las edades y un cambio en su nivel generalmente (aunque no necesariamente) representa un cambio en **todas** las tasas por edad. Coale demostró que un cambio en la mortalidad, proporcionalmente igual en todas las edades, no tendría ningún efecto sobre la estructura por edad. El efecto que el descenso en la mortalidad ha tenido sobre la estructura por edad se debe al hecho histórico de que este descenso no ha sido el mismo en todas las edades, sino más bien ha observado un modelo diferente, en planos generales, el mismo para todos los países para los cuales hay información estadística disponible. En todos los países con mortalidad alta, la mortalidad es extremadamente alta en las edades más jóvenes y en las más avanzadas. Dondequiera que la mortalidad haya declinado selectivamente, la disminución ha sido má-

⁽¹⁾ De acuerdo a si el nivel de la mortalidad se mantiene constante a un nivel alto o bajo.

⁽²⁾ Coale Ansley J., "The Effects of..."

Cuadro 22

PROPORCION DE POBLACIONES ESTABLES TIPICAS, EN GRUPOS SELECCIONADOS DE EDADES JOVENES, QUE REFLEJAN DIFERENTES NIVELES DE FECUNDIDAD Y MORTALIDAD

Tasa bruta de repro- ducción TBR	Esperanza de vida al nacer e o	Porcentaje de población con edades		Tasas brutas por mil habitantes		
		0-19	15-19	Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad	Incremento natural
4.0	20	56.2	10.8	63.8	53.0	10.8
3.0		48.7	10.2	50.5	50.2	0.3
2.5		44.0	9.8	42.8	49.1	— 6.3
2.0		38.0	9.0	34.2	48.6	—14.4
1.5		30.4	7.8	24.8	49.7	—24.9
1.0		20.9	6.0	14.6	54.4	—39.8
4.0	30	59.1	10.9	59.8	35.3	24.5
3.0		51.7	10.4	47.7	33.7	14.0
2.5		46.9	10.0	40.6	33.2	7.4
2.0		40.7	9.3	32.7	33.6	— 0.9
1.5		32.8	8.1	23.8	35.0	—11.2
1.0		22.5	6.2	14.0	39.9	—25.9
4.0	40	60.9	10.9	57.3	24.1	33.2
3.0		53.6	10.4	46.0	23.3	22.7
2.5		48.5	10.0	39.3	23.2	16.1
2.0		42.2	9.3	31.7	23.7	8.0
1.5		34.1	8.2	23.1	25.6	— 2.5
1.0		23.2	6.2	13.6	30.9	—17.3
4.0	50	62.3	10.8	55.7	16.2	39.5
3.0		55.1	10.5	44.9	15.8	29.1
2.5		50.0	10.0	38.4	16.0	22.4
2.0		43.6	9.4	31.1	16.8	14.3
1.5		35.2	8.2	22.7	18.8	3.9
1.0		24.1	6.3	13.4	24.3	—10.9

Cuadro 22
(Continuación)

4.0		63.7	10.8	54.1	9.4	44.7
3.0		56.5	10.5	43.8	9.6	34.2
2.5	60.4	51.5	10.1	37.7	10.1	27.6
2.0		45.1	9.5	30.6	11.1	19.5
1.5		36.6	8.4	22.5	13.5	9.0
1.0		25.1	6.4	13.3	19.0	— 5.7
4.0		64.9	10.8	52.7	4.1	48.6
3.0		57.8	10.5	42.9	4.8	38.1
2.5	70.2	52.8	10.2	37.0	5.5	31.5
2.0		46.5	9.6	30.1	6.8	23.3
1.5		37.8	8.5	22.3	9.4	12.9
1.0		26.0	6.5	13.3	15.1	— 1.8

Fuente: Naciones Unidas, División de Población, Oficina de Asuntos Sociales. Apuntes inéditos usados en la preparación de *The Aging... y El futuro crecimiento de...*

xima en las edades más jóvenes, de una intensidad similar en las edades medias, y proporcionalmente mínima en las edades mayores ⁽¹⁾. El efecto del descenso de la mortalidad ha sido rejuvenecer un tanto la estructura por edad, pues la disminución ha sido mayor en las edades más jóvenes; el efecto de esta disminución ha sido pequeño porque descensos parcialmente compensadores de la mortalidad han sucedido en todas las edades. Si las futuras ganancias de la mortalidad estuvieran de preferencia en las edades mayores, un descenso de este tipo tendría un efecto **envejecedor**. Por otra parte, si el total del descenso histórico en la mortalidad hubiera sucedido en la infancia, el efecto del descenso habría ocurrido en la misma dirección y habría sido aproximadamente de la misma magnitud que el producido por un aumento en la fecundidad. El impacto inmediato de un cambio en la fecundidad actúa, por supuesto, enteramente sobre la población de edad 0.

(1) En razón de los grupos quinquenales, la disminución ha sido proporcionalmente mayor en el grupo de edad de 5 a 9 años y luego algo menor en cada grupo de edad sucesivo. A pesar del progreso impresionante en la mortalidad en descenso en las edades menores a 5 años, el primer año de vida especialmente permanece mucho más expuesto al riesgo de muerte que los años inmediatamente siguientes. Véase, Naciones Unidas, *Modelos de la distribución de la mortalidad humana por sexo y edad (ST/SOA/Serie A/22)* (Nueva York: 1955).

Cuadro 22

PROPORCIÓN DE POBLACIONES ESTABLES TÍPICAS, EN GRUPOS SELECCIONADOS DE EDADES JOVENES, QUE REFLEJAN DIFERENTES NIVELES DE FECUNDIDAD Y MORTALIDAD

Tasa bruta de repro- ducción rta	Esperanza de vida al nacer o o	Porcentaje de población con edades		Tasas brutas por mil habitantes		
		0-19	15-19	Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad	Incremento natural
4.0		56.2	10.8	63.8	53.0	10.8
3.0		48.7	10.2	50.5	50.2	0.3
2.5	20	44.0	9.8	42.8	49.1	- 6.3
2.0		38.0	9.0	34.2	48.6	-14.4
1.5		30.4	7.8	24.8	49.7	-24.9
1.0		20.9	6.0	14.6	54.4	-39.8
4.0			59.1	10.9	59.8	35.3	24.5
3.0		51.7	10.4	47.7	33.7	14.0
2.5	30	46.9	10.0	40.6	33.2	7.4
2.0		40.7	9.3	32.7	33.6	- 0.9
1.5		32.8	8.1	23.8	35.0	-11.2
1.0		22.5	6.2	14.0	39.9	-25.9
4.0			60.9	10.9	57.3	24.1
3.0		53.6	10.4	46.0	23.3	22.7
2.5	40	48.5	10.0	39.3	23.2	16.1
2.0		42.2	9.3	31.7	23.7	8.0
1.5		34.1	8.2	23.1	25.6	- 2.5
1.0		23.2	6.2	13.6	30.9	-17.3
4.0			62.3	10.8	55.7	16.2	39.5
3.0		55.1	10.5	44.9	15.8	29.1
2.5	50	50.0	10.0	38.4	16.0	22.4
2.0		43.6	9.4	31.1	16.8	14.3
1.5		35.2	8.2	22.7	18.8	3.9
1.0		24.1	6.3	13.4	24.3	-10.9

Cuadro 22
(Continuación)

4.0		63.7	10.8	54.1	9.4	44.7
3.0		56.5	10.5	43.8	9.6	34.2
2.5	60.4	51.5	10.1	37.7	10.1	27.6
2.0		45.1	9.5	30.6	11.1	19.5
1.5		36.6	8.4	22.5	13.5	9.0
1.0		25.1	6.4	13.3	19.0	— 5.7
4.0		64.9	10.8	52.7	4.1	48.6
3.0		57.8	10.5	42.9	4.8	38.1
2.5	70.2	52.8	10.2	37.0	5.5	31.5
2.0		46.5	9.6	30.1	6.8	23.3
1.5		37.8	8.5	22.3	9.4	12.9
1.0		26.0	6.5	13.3	15.1	— 1.8

Fuente: Naciones Unidas, División de Población, Oficina de Asuntos Sociales. Apuntes inéditos usados en la preparación de *The Aging...* y *El futuro crecimiento de...*

xima en las edades más jóvenes, de una intensidad similar en las edades medias, y proporcionalmente mínima en las edades mayores ⁽¹⁾. El efecto del descenso de la mortalidad ha sido rejuvenecer un tanto la estructura por edad, pues la disminución ha sido mayor en las edades más jóvenes; el efecto de esta disminución ha sido pequeño porque descensos parcialmente compensadores de la mortalidad han sucedido en todas las edades. Si las futuras ganancias de la mortalidad estuvieran de preferencia en las edades mayores, un descenso de este tipo tendría un efecto **envejecedor**. Por otra parte, si el total del descenso histórico en la mortalidad hubiera sucedido en la infancia, el efecto del descenso habría ocurrido en la misma dirección y habría sido aproximadamente de la misma magnitud que el producido por un aumento en la fecundidad. El impacto inmediato de un cambio en la fecundidad actúa, por supuesto, enteramente sobre la población de edad 0.

⁽¹⁾ En razón de los grupos quinquenales, la disminución ha sido proporcionalmente mayor en el grupo de edad de 5 a 9 años y luego algo menor en cada grupo de edad sucesivo. A pesar del progreso impresionante en la mortalidad en descenso en las edades menores a 5 años, el primer año de vida especialmente permanece mucho más expuesto al riesgo de muerte que los años inmediatamente siguientes. Véase, Naciones Unidas, *Modelos de la distribución de la mortalidad humana por sexo y edad (ST/SOA/Serie A/22)* (Nueva York: 1955).

El efecto de una disminución en la fecundidad puede ser entendido más fácilmente refiriéndose concretamente a un caso hipotético del cuadro 22. Comencemos con una población estable con fecundidad alta (la tasa bruta de reproducción a 3.0) y con niveles de mortalidad moderada (esperanza de vida de 50 años), no muy diferentes de los que se encuentran en muchos países de la América Latina. En este caso, la tasa de incremento natural es rápida (alrededor de 30 por mil o 3 por ciento al año) con la tasa bruta de natalidad de alrededor de 45 por mil y la tasa bruta de mortalidad de alrededor de 15 por mil. El número total de nacimientos (que se obtiene del producto de la tasa bruta de natalidad y de la población total) será cada año, de un 3 por ciento mayor que el año anterior, puesto que la población total está aumentando en un 3 por ciento al año y la tasa bruta de natalidad es constante. El resultado es amplificar la base de la pirámide de edad de la población típica y disminuir la parte superior que corresponde a las edades mayores. Hay proporcionalmente menos personas en estas edades avanzadas, no sólo porque la cantidad de gente mayor ha sido diezmada por su mayor exposición a la mortalidad, sino también porque provienen de cohortes de natalidad originalmente mucho más pequeñas. Esta población estable es una población joven con fecundidad alta.

Hagamos ahora disminuir la fecundidad hasta un nivel de tasas brutas de reproducción de 1.5, manteniendo la mortalidad constante. La tasa bruta de natalidad llega a ser sólo levemente mayor a un 20 por mil y la tasa de crecimiento de la población es levemente menor que 5 por mil. Como consecuencia de la disminución de la fecundidad, cada cohorte sucesiva de nacimiento, en vez de ser un 3 por ciento mayor, es sólo alrededor de un 0.5 por ciento mayor. La pirámide de edad es mucho menos ancha en su base y tiene una faja más amplia cerca del vértice superior ⁽¹⁾. El porcentaje de la pobla-

(1) Si la tasa bruta de reproducción hubiera sido reducida a 1.0 en vez de a 1.5, habría resultado una tasa negativa del crecimiento de la población. Cada cohorte de natalidad sucesiva habría sido entonces menor en 1 por ciento, en vez de mayor. Esta población estable tendrá una pirámide de edad invertida, excepto en aquellas edades (las muy jóvenes y las mayores) en que la mortalidad es bastante alta como para superar la ventaja inicial de la cohorte mayor, es decir, si la mortalidad durante el primer año de vida es de un 30 por mil o de un 3 por ciento, la población de edad uno será menor que la población de edad 0, a pesar del hecho de que su tamaño al momento de nacer fue mayor en un 1 por ciento. En ciertos países de Europa, donde la fecundidad es muy baja (aun-

ción menor de 20 años ha disminuído de un 56.6 a un 36.6 por ciento. Debería notarse que el cambio que ha tenido lugar aparece en las edades más avanzadas y en las más jóvenes de la pirámide. El punto que sirve de eje está en el centro (generalmente entre las edades 25 y 34) de la pirámide; alrededor de estas edades la estructura por edad cambia muy poco. De los tres grupos de edad infantiles y jóvenes utilizados en este documento, la población en la primera infancia (0 a 6 años) es la más afectada por cualquier cambio en el nivel de la fecundidad, el grupo de edad escolar primario (7 a 14 años) es el que le sigue, mientras que el grupo de 15 a 19 años, de adolescentes y jóvenes es el menos afectado de los tres.

La relación entre la estructura por edad y los niveles de la fecundidad y mortalidad en una población estable, se convierte en una herramienta muy útil en el caso de los países cuyas poblaciones pueden suponerse "aproximadamente" estables porque la fecundidad y la mortalidad han sido "relativamente" constantes y la migración externa ha tenido poca importancia. Un análisis cuidadoso y detallado de la proporción de la población de cada grupo de edad permite inferir deducciones acerca del nivel actual de la fecundidad, que es el factor más claramente asociado a los cambios en la estructura por edad; en suma, cualquiera irregularidad en una población aproximadamente estable proporciona, o evidencia deficiencias en la enumeración censal por edad o indicios con respecto a la realización imperfecta de las condiciones necesarias de una población estable, con relación a la fecundidad, la mortalidad o la migración. Más adelante, será posible, por ejemplo, señalar indicios de la subenumeración de la población infantil y joven en los censos de algunos países latinoamericanos.

En lo que se refiere a las estimaciones más recientes sobre fecundidad y mortalidad en los países de la América Latina para determinar la proporción de su población en las edades infantiles-jóvenes bajo condiciones de población estable, surgen ciertas interrogantes técnicas complejas, algunas hasta el momento resueltas sólo en parte, con respecto a las condiciones bajo las cuales puede considerarse que las poblaciones observadas se aproximan a las poblaciones estables lo

que estos países, debido a los cambios y fluctuaciones en la fecundidad y mortalidad, no tienen poblaciones estables), se encuentran pirámides de edad parcialmente invertidas de este tipo. La proporción de niños y jóvenes en este tipo de países es generalmente pequeña.

suficiente para que la teoría de la estructura por edad de la población estable tenga alguna validez.

En primer lugar, generalmente se supone, que los países con fecundidad alta son poblaciones malthusianas, en el sentido de que no practican el control voluntario de la fecundidad; los únicos obstáculos a la fecundidad biológica máxima que se encuentran son aquellas prácticas sociales y culturales relativamente estables, tales como la edad al momento del matrimonio, el celibato, prohibición de segundas nupcias a una viuda, lactancia prolongada, etc. Por estas razones, la fecundidad aproximadamente constante, que se requiere para la estructura por edad de una población estable, se atribuye frecuentemente a países con alta fecundidad. Puesto que la fecundidad es el determinante principal de la estructura por edad de una población estable, la fecundidad alta de casi todos los países insuficientemente desarrollados es realmente afortunada, al menos en este aspecto estadístico. La mortalidad en descenso que se ha observado en el mundo de la postguerra entre los países insuficientemente desarrollados y especialmente en la América Latina, no ha modificado seriamente las características de la población estable en sus estructuras por edad ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

La columna (5) del cuadro 23 muestra la proporción de la población menor de 20 años de edad que podría haberse esperado en cada uno de los 21 países de la América Latina al momento del último censo si éstos hubieran tenido poblaciones estables con estructuras por edad correspondientes a los niveles estimados de la fecundidad y mortalidad, que aparecen en las columnas (3) y (4). El porcentaje fluctúa desde un 33.2 por ciento en el Uruguay a un 60.1 por ciento en Costa Rica. Los cinco países que se espera sean los menos jóvenes (Uruguay, Argentina, Cuba, Chile y Puerto Rico) permanecen aparte debido a su fecundidad más reducida, como países en los cuales la suposición de población estable es de la más dudosa validez. Por otra parte, los dos países que siguen, con poblaciones proporcionalmente bajas en las edades infantiles-jóvenes, Haití y Bolivia, se encuentran en una categoría diferente. Siendo dos de los menos desarrollados económicamente en la región, ellos presentañ

(1) Véase, por ejemplo, Naciones Unidas: *El futuro crecimiento* . . . pp. 45-6.

(2) La migración es otra variable demográfica capaz de tergiversar significativamente el efecto de la fecundidad y de la mortalidad sobre la estructura por edad de una población. La migración, sin embargo, no juega hoy día un papel importante en la determinación de la estructura por edad de la mayoría de los países de la América Latina.

Cuadro 23

PROPORCIÓN DE MENORES DE 20 AÑOS DE EDAD EN LA
POBLACION ESTABLE CORRESPONDIENTE A NIVELES
ESTIMADOS DE FECUNDIDAD Y DE MORTALIDAD AL
MOMENTO DEL ULTIMO CENSO

(Las 20 Repúblicas de la América Latina y Puerto Rico)

PAIS	Año del censo (a)	Tasa bruta de reproducción (b)	Esperanza de vida al nacer (años) (c)	Proporción de la población estable menor de 20 años (porcentajes)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Costa Rica	1963	3.5	60	60.1
Honduras	1961	3.6	48	59.4
El Salvador	1961	3.3	50	57.5
Guatemala	1950	3.4	40	56.8
Venezuela	1961	3.1	55	56.6
México	1960	3.1	54	56.6
Nicaragua	1963	3.1	54	56.5
Perú	1961	3.1	52	56.1
Rep. Dominicana	1950	3.2	42	55.7
Brasil	1960	3.0	55	55.6
Ecuador	1962	3.2	45	55.0
Paraguay	1950	2.9	50	54.2
Colombia	1951	2.9	47	53.5
Panamá	1960	2.7	57	53.2
Bolivia	1950	2.9	40	52.7
Haití	1950	2.8	35	51.1
Puerto Rico	1960	2.3	70	50.2
Chile	1960	2.2	55	47.0
Cuba	1953	2.1	57	45.8
Argentina	1960	1.4	65	35.2
Uruguay	1963	1.3	67	33.2

(a) El censo más reciente del cual había datos disponibles sobre composición por edad, al momento de redactar este documento.

(b) Tasas brutas de reproducción tomadas de United Nations, "Conditions and

una fecundidad moderadamente alta; la pequeña incidencia de gente joven esperada en su población es causada por una alta mortalidad más bien que por una fecundidad baja.

Antes de confrontar estas estructuras por edad esperada con los datos que se consideran en la Sección siguiente, es conveniente tratar, siquiera sea en forma breve, sobre qué posición ocupa la América Latina, como región, en cuanto a la juventud de su población en comparación con otras regiones. Puesto que la investigación de la distribución media por edad regional para las otras regiones fue excluida de los objetivos de este documento ⁽¹⁾, la situación se entiende quizá más rápidamente en razón de los niveles regionales estimados de

Trends of Fertility in the World", *Population Bulletin*, N° 7, table 5.1 (New York: 1965), p. 75. El nivel de la fecundidad, en esta fuente, fue estimado en términos de la tasa bruta de natalidad, así como también de la tasa bruta de reproducción. Aunque 10 de las 21 estimaciones se refieren a una fecha anterior a la del censo, estimaciones más actuales presentadas por Carmen A. Miró, *La población en América Latina en el siglo XX*, Documento presentado a la Conferencia Panamericana de Población (Santiago de Chile, CELADE, 1965), indican que la tasa bruta de natalidad en nueve de estos diez países no ha cambiado. La excepción es Honduras para la cual la tasa bruta de natalidad de Miró está sólo entre 45 y 50 para el período 1955 y 1960, comparado con la de 54 de las Naciones Unidas para 1951-56. Por otra parte, aunque los dos grupos de estimaciones se refieren al mismo período de tiempo en el caso de la República Dominicana, la tasa bruta de natalidad de Miró entre 48 y 54 es más alta que la estimación de 44 de las Naciones Unidas.

- (c) Con excepción de Puerto Rico, las cifras de esperanza de vida están tomadas (interpoladas cuando es necesario) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "Suplemento estadístico", *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, núm. 1, cuadro 4 (México, D. F.: octubre, 1962). Este cuadro nos da los límites de variación estimados de la esperanza de vida y la tasa bruta de mortalidad para los períodos 1945-50 1955-60. La cifra para Puerto Rico se tomó del cuadro 26 del *Demographic Yearbook, 1963* de las Naciones Unidas. Mientras que las tasas brutas citadas por Miró son substancialmente más bajas para cinco países, ella admite que sus estadísticas de mortalidad son menos confiables que sus datos de fecundidad, pues "algunas veces están basadas en datos de registros reconocidamente imperfectos".

(1) Las estimaciones de la distribución por edad regional casi necesariamente tienen el carácter de aproximación. Aun cuando casi todos los países tienen un censo a finales de una década, no todos seleccionan el mismo año. En América Latina, todos los países excepto dos, levantaron un censo alrededor de 1950, y todos, exceptuando tres, han tenido un censo desde entonces. Los tres países que no cuentan con un censo alrededor de 1960, no fueron los mismos que no tuvieron alrededor de 1950, de modo que todos los países cuentan con un censo

fecundidad y mortalidad. Las estimaciones sobre las tasas brutas de natalidad y mortalidad para las regiones principales, preparadas por las Naciones Unidas, proporcionan un cuadro somero de los diferentes niveles regionales.

Partiendo exclusivamente de los niveles de fecundidad puede apreciarse en el cuadro 24 que la América Latina, con su tasa bruta de natalidad de alrededor de 42 por mil debe tener una población considerablemente más joven que Norteamérica, Europa o la Unión Soviética donde la tasa de natalidad fluctúa entre 19 y 24. Aun en la Unión Soviética en donde podría suponerse una proporción de gente joven algo mayor que en Europa, debido (junto a su tasa más

Cuadro 24

TASAS BRUTAS DE NATALIDAD Y MORTALIDAD ESTIMADAS (a) PARA LAS PRINCIPALES REGIONES DEL MUNDO 1958-62

REGION	Tasa bruta de natalidad	Tasa bruta de mortalidad
Africa	46	23
América del Norte	24	9
América Central	43	14
América del Sur	41	13
Asia	43	20
Europa	19	10
URSS	24	7

Fuente: United Nations, *Demographic Yearbook*, 1963, table 2 (New York: 1964).

(a) Número de nacimientos (o muertes) por año, por cada mil habitantes.

de postguerra. Es posible calcular la distribución por edad regional usando censos que van desde 1950 hasta 1963 (los censos indicados en el cuadro 23). Se obtiene de esta manera una cifra de 51.9 por ciento de población menor de 20 años —108 millones de personas de una población total de 196.3 millones—. Las cifras correspondientes a África y Asia serían aún menos satisfactorias ya que hay algunos países que no han tenido nunca un censo.

alta de natalidad) al número reducido en las cohortes por edad, diezmadas durante la segunda guerra mundial, el censo de 1959 informa sólo de un 37 por ciento de población menor de 20 años de edad ⁽²⁾ comparado con más de 50 por ciento en la América Latina. Por otra parte, no es posible solamente sobre la base de estas tasas vitales estimadas, determinar con seguridad si la población de la América Latina es más o menos joven que la de otras regiones en el proceso del desarrollo económico. La fecundidad, aparentemente algo más baja (la variable más importante) en la América Latina (una tasa bruta de natalidad de 42 por mil, contra 43 en Asia y 46 en Africa) nos llevaría a suponer una población levemente mayor que en Asia o Africa; su mortalidad mucho más baja (una tasa bruta de mortalidad de 13 ó 14 por mil contra 20 en Asia y 23 en Africa), sin embargo, podría contrarrestar de tal modo el efecto envejecedor de la fecundidad más baja, que resulte una mayor proporción de población en edades más jóvenes que en cualquier región del mundo. Aunque la diferencia entre las tres regiones, tomando cada una en su totalidad, no es sin duda de mucha importancia, las generalizaciones sobre un nivel regional son más engañosas en la América Latina que en Asia o Africa. Los focos de fecundidad baja o moderada son de mayor importancia en la América Latina (Japón, el único país importante de Asia con fecundidad baja, no agrupa mucho más del 5 por ciento de la población total de Asia), mientras la sola población de la Argentina, agrupa el 10 por ciento de la población regional total. Cuando en cada región sólo se consideran aquellos países que presentan fecundidad alta y una alta proporción de gente joven (es decir, manteniéndose aparte en la América Latina las poblaciones de la Argentina, el Uruguay, Cuba, Chile y Puerto Rico), escasamente puede existir alguna duda de que la población de la América Latina sea más joven que la de cualquiera otra región.

DATOS BASICOS SOBRE LA COMPOSICION DE LA POBLACION POR EDAD, SEXO Y ZONA DE RESIDENCIA

Población menor de 20 años

Cuando se compara la proporción de la población menor de 20 años, enumerada en los censos más recientes, que ya disponen de datos sobre la edad (véase el cuadro 25), con la proporción teórica

(2) United Nations, *Demographic Yearbook*, 1963, table 5 (New York: 1960), p. 226.

Cuadro 25

PROPORCION DE LA POBLACION MENOR DE 20 AÑOS DE EDAD. PROPORCION OBSERVADA EN EL CENSO MAS RECIENTE COMPARADA CON LA PROPORCION ESPERADA DE ACUERDO AL MODELO DE POBLACION ESTABLE

(Las 20 Repúblicas latinoamericanas y Puerto Rico)

PAIS	Año del censo (a)	Proporción de la población menor de 20 años de edad		
		esperada (b)	observada (c)	diferencia (3) - (4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Costa Rica	1963	60.1	57.1	-3.0
Honduras	1961	59.4	57.9	-1.5
El Salvador	1961	57.5	54.4	-3.1
Guatemala	1950	56.8	53.3	-3.5
Venezuela	1961	56.6	54.2	-2.4
México	1960	56.5	54.6	+1.9
Nicaragua	1963	56.5	57.9	-1.4
Perú	1961	56.1	53.1	-3.0
Rep. Dominicana	1950	55.7	55.1	-0.6
Brasil	1960	55.6	52.9	-2.7
Ecuador	1962	55.0	54.8	-0.2
Paraguay	1950	54.2	53.5	-0.7
Colombia	1951	53.5	52.8	-0.7
Panamá	1950	53.2	53.2	0.0
Bolivia	1950	52.7	49.4	-3.3
Haití	1950	51.1	48.1	-3.0
Puerto Rico	1960	50.2	53.1	+2.9
Chile	1960	47.0	49.4	+2.4
Cuba	1953	45.8	46.0	-0.2
Argentina	1960	35.2	39.1	+3.9
Uruguay	1963	33.2	35.9	+2.7

(a) El censo más reciente para el que se encontraban datos disponibles sobre la composición por edad. Ver llamada (a) del cuadro 23.

(b) Tomado de la columna (5) del cuadro 23.

(c) Calculado de los datos censales.

esperada bajo el supuesto de la estructura por edad de una población estable, determinada de acuerdo con niveles estimados de fecundidad y mortalidad, se destacan varias observaciones especialmente atinadas:

a) Las diferencias entre los valores observados y esperados son, en general, relativamente pequeñas. En ningún caso la divergencia alcanza a cuatro puntos de porcentaje y en sólo 2 de 21 censos, alcanza al 3.5 por ciento; en seis censos la diferencia no es mayor que 0.7 puntos de porcentaje. Aunque el orden de rango está algo cambiado, en general los países que se esperaba estuvieran caracterizados por poblaciones jóvenes, lo están en efecto, y los que se esperaba presentarían la proporción menor de personas jóvenes también lo están.

b) En todos excepto uno (Nicaragua) de los países que presentan las proporciones máximas esperadas de niños y jóvenes, la población observada es menor que la estimación teórica de la población estable. El cuadro es agudamente contrastante en los cinco países restantes cuya juventud esperada es menor; en todos estos países hay menos personas jóvenes que las esperadas.

Al interpretar estos modelos de divergencia, debería tenerse en cuenta una serie de consideraciones:

a) El grupo de países en los que la proporción observada de juventud es mayor que la esperada, está constituido por todos los países con fecundidad baja o moderada; debido a anteriores descensos y/o a otras irregularidades de la fecundidad, no se puede decir que sus poblaciones se ajustan al modelo de población estable. Las dudas en cuanto a la validez de la proporción esperada de población en edades más jóvenes sobre la base del análisis de la población estable plantean la posibilidad de si el exceso sistemático de la población joven observada sobre la esperada en estos países, no se debe enteramente a la casualidad. Este podría muy bien ser el caso.

Sin embargo, el estudio de las Naciones Unidas realizó alguna investigación sobre las diferentes características entre las "poblaciones en transición" (como se llamó a las poblaciones en que tanto la fecundidad como la mortalidad han estado declinando) y los modelos de población estable. Sus resultados hicieron notar que bajo ciertas condiciones (partiendo de la estructura por edad de una población estable específica y con fecundidad en descenso de acuerdo a un modelo determinado), la estructura por edad de las poblaciones en transición se quedaría atrás de la eventual estructura por edad, y se aproximaría después que los niveles de fecundidad y de mortalidad dejaran de descender, es decir, la proporción de jóvenes no reflejará

inmediatamente todo el descenso esperado como una consecuencia de un nivel disminuído de la fecundidad (1). Aunque este resultado ofrece una explicación posible de la proporción consecuentemente menor de población menor de veinte años que la esperada en estos cinco países, no debería confiarse demasiado en él. En primer lugar, el modo en que la fecundidad ha alcanzado su actual nivel bajo o moderado, generalmente ha sido diferente en cada uno de estos países, de manera que la relación entre la estructura por edad de la población en transición y de la población estable sería diferente en cada país y lo sería en aspectos no fácilmente identificables. En segundo lugar, el descenso de la fecundidad en la mayoría de estos países ha estado acompañado y, algunas veces, precedido por tendencias ya sea en la inmigración (Argentina, Uruguay y Cuba) o en la emigración (Puerto Rico) que han dejado señales significativas en la estructura por edad.

b) El factor principal en la divergencia de la estructura por edad observada y esperada en los países con baja fecundidad es el que estos países no tienen poblaciones estables. El problema de los países con fecundidad alta es casi siempre la escasez y baja calidad de la información estadística. En casi todos estos países existe un margen considerable de error en la estimación de los niveles de fecundidad y de mortalidad que afectarían a la estructura por edad esperada debido a la selección de un modelo poco apropiado de población estable. Por otra parte, los datos censales observados están sin duda alguna sujetos a todos los errores de levantamiento censal en forma más aguda, debido a la falta de experiencia de estos países en tales asuntos. Uno de los errores más comunes en los datos censales —la subenumeración proporcionalmente considerable de los muy jóvenes— tendería a disminuir la proporción observada en las edades jóvenes. En una situación en la que tanto los datos observados como los esperados son poco confiables, se torna difícil establecer concluyentemente el factor principal responsable de la divergencia entre la estructura por edad observada en los censos y aquellas esperadas sobre la base de poblaciones modelo estables.

El hecho de que esta divergencia se produce sistemáticamente y casi sin excepción (en 14 de 15 casos en que hay divergencia) en la misma dirección, es decir, la proporción observada de población total menor de 20 años de edad es menor que la proporción esperada, es

(1) Naciones Unidas, *El futuro crecimiento...*, pp. 44-48.

uno de los varios indicios que señalan que ésta resulta probablemente de una combinación de dos factores: la deficiencia censal acostumbrada de la subenumeración selectiva en las edades más jóvenes y la mortalidad en descenso, generalmente característica de estos países. El estudio de las Naciones Unidas muestra que en "poblaciones semi-estables" (como las que caracterizan a los países —aparentemente la mayoría de los de América Latina— con fecundidad alta constante y mortalidad en descenso) los aumentos moderados en las edades más jóvenes producidos en los modelos de población estable por descensos en la mortalidad, no están totalmente reflejados en la estructura por edad, que todavía no se ha estabilizado de acuerdo con su nuevo nivel de mortalidad (1). Por esta razón, la proporción observada en las edades jóvenes tenderá a ser algo menor que la proporción teóricamente esperada.

La inferencia de estos factores para los especialistas en problemas de infancia y juventud que recurren a datos censales es que, tanto relativa como absolutamente, la población infantil-joven (pero más especialmente la población infantil en edad preescolar): a) ha estado aumentando desde fines de la segunda guerra mundial; b) continuará en aumento (como consecuencia de descensos ya consumados en la mortalidad) a menos que el nivel de la fecundidad comience a decender, y c) es actualmente mayor que lo indicado por las cifras censales publicadas. La magnitud exacta, ya sea del aumento ocurrido o de la subenumeración actual variaría necesariamente de un país a otro, dependiendo de la magnitud del descenso de la mortalidad y también de la calidad de cada censo en particular (2).

Puede verse una evidencia posterior del efecto de estos dos factores (mortalidad en descenso y enumeración censal selectiva de los muy jóvenes) en el cuadro 26, que muestra la proporción cambiante de la población menor de 20 años de edad en los dos últimos cen-

(1) Naciones Unidas, *El futuro crecimiento...*, pp. 42-44.

(2) Zulma L. Recchini, Miguel Chaviro y Vilma Médica, *República de México, Proyección de la población total por sexo y grupos de edad, 1960-1980* (Santiago, Chile: CELADE, 1965). Este estudio recientemente publicado indica que casi la mitad de la divergencia entre la población observada y la población esperada menor de 20 años se debe a la subenumeración censal y mostró una subenumeración total de 1.052.700 en el censo de 1960, de lo cual, alrededor de 891.300 casos ocurrieron entre la población menor de 20 años. La proporción corregida menor de 20 años es de 55.4 por ciento comparada con 54.6 por ciento en los datos no corregidos y 56.5 por ciento en la población teórica esperada.

sos para aquellos países que han tenido por lo menos dos censos en los pasados 25 años. El primer conjunto de 11 países del cuadro 26 agrupa a los de alta fecundidad; (1) en todos estos países, salvo uno (Nicaragua, cuadro 25) la proporción observada menor de 20 años en el censo más reciente fue menor que la proporción teórica esperada; en 10 de estos 11 países, la proporción menor de 20 años enumerada en los censos más recientes es mayor que la enumerada en los censos anteriores. Estos aumentos registrados pueden atribuirse con toda probabilidad ya sea a la mortalidad reducida en las edades más jóvenes o al mejoramiento en la enumeración censal de la población infantil-joven. Cuál de estos dos factores es responsable en primer lugar, sólo puede determinarse probablemente por medio de una investigación de los hechos en cada país. Razonar deductivamente a partir del patrón observado en el cuadro 26, para explicar el patrón del cuadro 25, no conduce a ninguna conclusión definitiva. Por ejemplo, puede sostenerse que, si el **mejoramiento** en la enumeración es el factor principal al explicar el cuadro 26, entonces la enumeración **deficiente** en los más recientes ya no es una explicación razonable del patrón del cuadro 25; en consecuencia, la mortalidad en descenso es probablemente más importante en el cuadro 25. Por otra parte, si la mortalidad en descenso explica la mayor parte del aumento en el cuadro 26, probablemente no ha habido mucho progreso en la enumeración censal, por consiguiente, la enumeración deficiente continúa siendo un factor a considerarse al explicar las divergencias del cuadro 25.

Los datos del cuadro 27 sobre la distribución de la proporción observada menor de 20 años en el censo más reciente en los grupos de la edad infantil (0 a 6 años), edad escolar primaria (7 a 14 años) y adolescentes y jóvenes (15 a 19 años) ofrecen poca ayuda para determinar si la divergencia de la población infantil-joven esperada se debe principalmente a la subenumeración censal o el retraso entre el período en que la mortalidad disminuye y el período en que se percibe el efecto total de esta baja sobre la estructura por edad. La dificultad radica aquí en que la disminución es afectada principalmente en las mismas edades más seriamente por la subenumeración censal. Sus efectos separados no son, por esta razón, muy fácilmente perceptibles.

(1) Los países del cuadro 26 aparecen en el mismo orden que los de los cuadros 23 y 25 de acuerdo con la proporción teórica esperada menor de 20 años.

Cuadro 26

PROPORCIÓN DE POBLACION MENOR DE 20 AÑOS DE
ACUERDO A LOS CENSOS MAS RECIENTES EN LOS
ULTIMOS 25 AÑOS

(Repúblicas de la América Latina y Puerto Rico)

PAIS	Proporción de población menor de 20 años				Cambio (3) - (5)
	Censo más reciente		Censo anterior		
	Año del censo	Proporción menor de 20 años (Porcentajes)	Año del censo	Proporción menor de 20 años (Porcentajes)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Costa Rica	1963	57.1	1950	53.4	+3.7
Honduras	1960	57.9	1950	50.7	+7.2
El Salvador	1960	54.4	1950	51.9	+2.5
Guatemala	1950	53.3	1940	54.0	-0.7
Venezuela	1961	54.2	1950	51.9	+2.3
México	1960	54.6	1950	52.0	+2.6
Nicaragua	1963	57.9	1950	53.7	+4.2
Perú	1961	53.1	1940	51.5	+1.6
Brasil	1960	52.9	1950	52.4	+0.5
Ecuador	1962	54.8	1950	52.5	+2.3
Panamá	1960	53.2	1950	51.2	+2.0
Puerto Rico	1960	53.1	1950	53.2	-0.1
Chile	1960	49.4	1952	47.0	+2.4
Cuba	1953	46.0	1943	45.9	+0.1
Argentina	1960	39.1	1947	40.7	-1.6

Fuente: Las proporciones calculadas de las cifras censales.

Los países del cuadro 27 están ordenados de acuerdo con la proporción de la población en todas las edades menores de 20 años. Es digno de notar el hecho de que en las poblaciones más jóvenes (y caracterizadas por la base muy amplia de su pirámide de edades) la proporción en las edades entre 0 y 6 años es generalmente mayor que la de las edades de 7 a 14 años, a pesar del hecho de que el primer período comprende sólo siete grupos de edad por años individuales, comparados con ocho en el último. En las poblaciones más

Cuadro 27

PROPORCION DE LA POBLACION EN LOS GRUPOS DE EDAD:
0-6, 7-14 Y 15-19

(Las 20 Repúblicas de la América Latina y Puerto Rico)

PAIS (a)	Año del censo	Proporción de la población total en los grupos de edad (porcentajes)			
		0-6	7-14	15-19	0-19
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Honduras	1961	26.0	22.0	9.9	57.9
Nicaragua	1963	25.5	22.8	9.6	57.9
Costa Rica	1963	25.5	22.1	9.5	57.1
Rep. Dominicana	1950	23.4	21.2	10.6	55.1
Ecuador	1962	23.6	21.5	9.7	54.8
México	1960	23.0	21.4	10.2	54.6
El Salvador	1961	23.7	21.2	9.5	54.4
Venezuela	1961	24.0	20.8	9.4	54.2
Paraguay	1950	22.5	21.3	9.7	53.5
Guatemala	1950	22.9	19.4	11.0	53.3
Panamá	1960	22.8	20.4	10.0	53.2
Perú	1961	23.1	20.2	9.8	53.1
Puerto Rico	1960	20.7	21.9	10.5	53.1
Brasil	1960	22.0	20.7	10.2	52.9
Colombia	1951	22.5	20.1	10.2	52.8
Chile	1960	20.6	19.0	9.8	49.4
Bolivia	1950	21.8	17.7	9.9	49.4
Haití	1950	17.2	20.8	10.0	48.1
Cuba	1953	17.7	18.7	9.6	46.0
Argentina	1960	15.0	15.7	8.4	39.1
Uruguay	1963	13.7	14.2	8.0	35.9

Fuente: Las proporciones calculadas de las cifras censales.

(a) Países ordenados según la proporción de la población menor de 20 años observada en la columna (6).

viejas, donde la fecundidad y la mortalidad son bajas, hay mucha menos diferencia en el número de personas en cada grupo de edad sucesivo y la pirámide de edades es empinada.

Si, en vez de comparar grupos diferentes de edad, se compara un país con otro por cada grupo de edad, se observa que los grupos de edad de 0 a 6 años y de 7 a 14 años se ajustan al mismo modelo general que el grupo completo de 0 a 19 años. En el cuadro 27, los 21 países están divididos en cuatro categorías de acuerdo a la proporción observada en todas las edades de 0 a 19 años. Cuando la proporción de la población en edades de 0 a 6 años se usó como criterio de ordenación, todos los países, excepto Puerto Rico, caen dentro de las mismas cuatro categorías que cuando la proporción menor de 20 años fue el criterio de ordenación. Dentro del grupo, por supuesto, la ordenación ya no es la misma. Si se aplica la misma prueba al grupo de edad de 7 a 14 años, una vez más todos los países, excepto uno, caen dentro de las mismas cuatro categorías. Estos resultados confirman nuestra esperanza de que la proporción de la población de edades de 0 a 19 está en general estrechamente asociada a la proporción en edades de la primera infancia, preescolar y escolar primaria; una esperanza similar con respecto al grupo de edad de 15 a 19 años no está confirmada, debido en parte, quizás, a la pequeñez de la amplitud de las proporciones más altas y las más bajas en este grupo de edad. Aún más importante pueden ser las declaraciones defectuosas de la edad cuando los modelos diferentes del nacimiento en las edades de 15 a 20 años podrían tergiversar los datos al punto de dejar sin validez las comparaciones internacionales.

En el cuadro 26 se muestra la proporción menor de 20 años en los dos últimos censos y el cambio observado para todos los países con por lo menos dos censos en los 25 años pasados. El cuadro 28 presenta los mismos datos descompuestos en los tres grupos de edad: 0 a 6 años, 7 a 14 años y 15 a 19 años. Igual que en el cuadro 26, los países están ordenados aquí de acuerdo a la proporción observada de la población menor de 20 años. Lo más notorio en este cuadro es el contraste entre los ocho países con poblaciones más jóvenes (en todos, excepto en uno ⁽¹⁾, la proporción en las edades 0 a 6 años aumentó más que en el grupo de 7 a 14 años) y los siete países con poblaciones más viejas (en todos, excepto en uno, la proporción de

(1) Con la sola excepción de Venezuela, donde los dos grupos de edad aumentaron en 1.4 puntos de porcentaje.

las edades de 0 a 6 años aumentó **menos** que en el grupo de edad de 7 a 14 años). Si sólo se consideran niveles cambiantes de fecundidad y mortalidad, un contraste de este tipo no es enteramente inesperado. Es comprensible que en los países con fecundidad alta constante, la mortalidad en descenso rejuveneciera aún más sus poblaciones jóvenes. Es igualmente comprensible, que en los países con fecundidad baja o en descenso, sus poblaciones más viejas envejecieran aún más. Lo que parece menos probable es que el Brasil, Ecuador y Panamá se comportan de acuerdo al modelo de la población más vieja, con fecundidad en descenso (1). La dificultad al tratar de explicar cambios en la estructura por edad, únicamente sobre base de los cambios en la fecundidad y en la mortalidad está en que se deja fuera del cuadro cualquier cambio que pueda haber ocurrido en la relativa integridad de la enumeración en estas edades jóvenes.

Diferencias por sexo en la población menor de 20 años de edad

Al estudiar la proporción por sexo de la población total menor de 20 años de edad en cada país, se encuentra, como era de esperarse, que casi siempre la proporción de la población masculina es un tanto mayor que la femenina. Los modelos diferenciales de la migración por sexo entre las personas adolescentes, lo que es manifiesto en la migración interna (2), ocurren con menos frecuencia en la migración internacional. Las proporciones entre los sexos dentro de las edades menores de 20 años son determinadas normalmente en forma casi exclusiva por diferencias en la fecundidad y mortalidad con respecto al sexo. Aunque nacen, en pequeña proporción, más hombres que mujeres (aproximadamente 105 hombres por cada 100 mujeres como promedio), la mortalidad masculina es en general levemente más alta en todas las edades. Como resultado, la proporción entre los sexos se invierte gradualmente al aumentar la edad hasta que se encuentra un número un poco mayor de mujeres en las edades más viejas. Antes de los 20 años, la proporción entre los sexos debiera favorecer levemente a los hombres.

Hay pocos países en la América Latina que tienen, o han tenido en el pasado inmediato, una proporción mayor de mujeres menores

(1) La diferencia de los cambios en los dos grupos de edad es insignifican-
temente pequeña en algunos de estos países, especialmente en Panamá y Brasil.

(2) Véase la Sección siguiente.

Cuadro 28

CAMBIOS EN LA PROPORCION DE POBLACION EN LOS GRUPOS DE EDAD: 0-6, 7-14, 15-19 DE ACUERDO A LOS DOS CENSOS MAS RECIENTES EN LOS ULTIMOS 25 AÑOS

(Las 20 Repúblicas de la América Latina y Puerto Rico)

PAIS	Años de los dos censos más recientes	Cambios en la proporción de población en el grupo de edad		
		0-6	7-14	15-19
Costa Rica	1950-1963	+2.8	+1.9	-1.0
Honduras	1950-1961	+4.9	+2.5	-0.2
El Salvador	1950-1960	+2.2	+1.5	-1.2
Guatemala	1940-1950	+1.2	-2.5	+0.6
Venezuela	1950-1961	+1.4	+1.4	-0.5
México	1950-1960	+1.7	+0.9	0.0
Nicaragua	1950-1963	+3.5	+1.5	-0.8
Perú	1940-1961	+1.4	-0.1	+0.3
Brasil	1950-1960	+0.2	+0.7	-0.4
Ecuador	1950-1962	+0.7	+1.8	-0.2
Panamá	1950-1960	+0.7	+0.9	+0.4
Puerto Rico	1950-1960	-1.8	+1.2	+0.5
Chile	1952-1960	+1.9	+0.4	+0.1
Cuba	1943-1953	-0.4	+0.4	+0.1
Argentina	1947-1960	-0.3	+0.2	-1.5

Fuente: Cambios calculados de las cifras censales.

de 20 años de edad que de hombres. Todos estos casos resultan ser consecuencia de la inmigración de hombres adultos que al aumentar el número total de hombres, reduce el porcentaje de los menores de 20 años de edad, dejando una primera impresión de que hay menos hombres que mujeres en estas edades. Al examinar las proporciones de hombres por 100 mujeres en el cuadro 29, se ve que hay más hombres que mujeres en todos los países, excepto Chile, donde la proporción entre los sexos de 99.9 no se considera de significancia suficiente para justificar una discusión.

Cuadro 29

PORCENTAJE DE PERSONAS DEL SEXO MASCULINO
PARA EL GRUPO DE EDAD 0 A 19 AÑOS

(Las 20 Repúblicas de América Latina y Puerto Rico)

PAIS	Año del censo	Tasa de personas del sexo masculino, (a) grupo de edad 0-19
Argentina	1960	101.9
Bolivia	1950	104.9
Brasil	1960	100.7
Colombia	1951	100.7
Costa Rica	1963	100.2
Cuba	1953	101.7
Chile	1960	99.9
Ecuador	1962	104.1
El Salvador	1961	102.3
Guatemala	1950	104.0
Haití	1950	100.6
Honduras	1961	101.6
México	1960	102.6
Nicaragua	1963	101.6
Panamá	1960	102.1
Paraguay	1950	103.0
Perú	1961	102.8
Rep. Dominicana	1960	102.0
Uruguay	1963	103.4
Venezuela	1961	103.2
Puerto Rico	1960	101.7

Fuente: Tasas calculadas de las cifras censales.

(a) Personas del sexo masculino por cada 100 personas del sexo femenino.

Diferencias en la distribución de población infantil-joven por zona de residencia urbana y rural

En la América Latina, como en todas las regiones del mundo, se encuentran una proporción mayor de personas jóvenes (especialmente menores de 15 años) en las zonas rurales y una proporción mayor de adultos en las zonas urbanas ⁽¹⁾. Este modelo es evidente en el cuadro 30, que muestra la proporción de población menor de 20 años en las zonas urbana y rural, clasificada según el sexo, en 16 de los 21 países de la América Latina. La diferencia urbano-rural se encuentra en todos los países, excepto Ecuador, y varía ampliamente de un país a otro, siendo muy pequeña en el Perú, donde sólo el 54.4 por ciento de la población rural es menor de 20 años, comparada con un 52 por ciento de la población urbana, y es mayor en Cuba, donde en el censo de 1953, un 54 por ciento de la población rural era menor de 20 años, contra sólo un 39.9 por ciento para la población urbana.

En la mayoría de los países, el mayor grado de juventud de la población rural es atribuible, en parte, a un nivel de fecundidad más alto, y por otra parte, a la migración desde las zonas rurales a las urbanas ⁽²⁾. Hasta donde se sabe, no se ha hecho ningún esfuerzo para especificar cuál de estos dos factores es generalmente más importante. La fecundidad rural más alta conduciría, en efecto, a una población más joven con una pirámide de edades de base más ancha. Aunque varios estudios han establecido en forma bastante concluyente que la fecundidad rural es generalmente más alta que la fecundidad urbana ⁽³⁾, la fecundidad diferencial urbano-rural no se estima suficiente para que su efecto sobre las estructuras por edad urbana y rural se mida con algún grado de precisión.

De manera similar, los datos sobre la migración rural a la ur-

⁽¹⁾ United Nations, *Report on the World Social Situation* (E/CN.5/324/Rev. 1) (New York: 1958), p. 121.

⁽²⁾ UNESCO, "The Demographic Aspects Urbanization", *Urbanization in Latin America*, ed. Philip Hauser (Paris: 1961), p. 111.

⁽³⁾ *Ibid.* Véase también: Robert O. Carleton: *Tendencias y diferencias de la fecundidad en la América Latina*, Documento presentado a la Mesa Redonda sobre los componentes del cambio de población en la América Latina del Milbank Memorial Fund (Santiago de Chile: CELADE, 1965).

Cuadro 30

PROPORCIÓN DE LA POBLACION MENOR DE 20 AÑOS,
POR SEXO Y ZONA DE RESIDENCIA
(Repúblicas de la América Latina y Puerto Rico)

PAIS (a)	Año del censo	Proporción de la población menor de 20 años					
		Urbana			Rural		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Nicaragua	1950	50.5	54.5	47.4	55.4	55.6	55.2
	1963	55.8	59.0	53.1	59.4	59.1	59.5
Costa Rica	1950	47.8	49.9	46.0	56.2	55.4	57.1
	1963	53.6	55.3	51.9	59.5	58.5	60.5
Rep. Dominicana	1950	48.7	49.7	47.7	57.1	55.8	58.5
Ecuador	1962	54.6	56.0	53.3	54.9	55.4	54.3
México	1960	53.2	54.7	51.7	56.0	56.1	55.7
El Salvador	1950	47.7	50.1	45.5	54.2	54.5	54.1
	1961	51.3	54.5	48.6	56.3	56.4	56.1
Venezuela	1950	49.0	49.2	48.8	55.2	55.5	54.8
Guatemala	1950	48.5	49.8	47.1	54.9	55.0	54.8
Panamá	1940	40.7	39.5	42.2	54.4	53.3	55.5
	1950	46.5	46.8	46.2	56.9	55.5	58.2
	1960	48.8	49.5	48.2	56.6	55.2	58.3
Perú	1961	52.0	52.6	51.4	54.2	55.7	52.9
Puerto Rico	1940	45.9	47.3	44.6	54.2	53.3	55.2
	1950	47.6	48.9	46.6	56.9	56.4	47.6
	1960	47.9	49.7	46.3	57.5	57.6	57.1
Brasil	1950	47.0	48.7	45.2	56.1	55.7	56.5
	1960	48.7	49.4	47.9	56.5	56.2	56.9
Chile	1952	43.9	45.7	42.3	51.7	51.1	52.4
	1960	47.6	49.5	45.9	53.4	52.3	54.8
Cuba	1953	39.9	40.2	39.5	54.0	51.3	57.2
Argentina	1947	35.9	35.9	35.9	48.9	46.6	51.6
Uruguay	1963	35.1	36.3	34.0	40.1	38.3	42.6

Fuente: Las proporciones calculadas de las cifras censales.

(a) Países ordenados según la proporción de la población menor de 20 años observada en el último censo.

bana se obtienen por medidas indirectas ⁽¹⁾ por lo que son demasiado imperfectos para hacer algo más que describir el modelo general de la migración rural a la urbana, o sea, apuntar las amplias diferencias por sexo y edad. Estos estudios muestran que la migración comienza en las edades activas más jóvenes, que la migración femenina generalmente comienza antes que la migración masculina, que la migración casi siempre incluye más mujeres que hombres, que ésta disminuye después de los 25 años y es muy pequeña entre las personas mayores de 35 años de edad ⁽²⁾.

El efecto del predominio de mujeres entre los que emigran de la zona rural a la zona urbana se ve al comparar en el cuadro 30 la proporción de hombres y mujeres menores de 20 años en las poblaciones urbanas y rurales. Mientras que en todos los casos las poblaciones rurales son más jóvenes, en el sentido de que tienen más hombres y mujeres menores de 20 años de edad, en todos los países excepto en dos (Perú y Venezuela) el mayor grado de juventud de las poblaciones rurales, comparadas con las urbanas, es más pronunciado entre las mujeres que entre los hombres. Por ejemplo, de acuerdo con el censo de 1963 de Costa Rica, la proporción de la población menor de 20 años entre los hombres es muy similar en las poblaciones urbanas y rurales: los hombres de las zonas rurales con un 58.5 por ciento de menores de 20 años, son sólo levemente más jóvenes que los hombres de las zonas urbanas (55.3 por ciento).

Entre las mujeres la diferencia es mucho mayor: 60.5 por ciento contra 51.9 por ciento. Esta diferencia puede atribuirse, con seguridad, principalmente a la migración. La población femenina rural es mucho más joven que la población femenina urbana porque el éxodo rural de las mujeres ha despoblado seriamente a la población femenina adulta de las zonas rurales y la ha aumentado en las zonas urbanas. La migración en las edades adultas es la causa de que las mujeres de las zonas rurales menores de 20 años sean mucho más

(1) Por varias razones, los datos directos del censo sobre la emigración rural normalmente no son confiables. Hay una tendencia en los emigrantes rurales a declarar un lugar urbano cercano, fácilmente identificable, como su lugar de residencia anterior. La ambigüedad se introduce también por el hecho de que los lugares que fueron rurales en el momento de la migración pueden haberse convertido en urbanos para la fecha del censo.

(2) Comparar: Juan E. Elizaga, *Migraciones interiores en la América Latina, Mesa Redonda sobre los componentes del cambio de la población en la América Latina*, Milbank Memorial Fund (Santiago de Chile, CELADE, 1965).

Cuadro 31

PROPORCIÓN DE LA POBLACION MENOR DE 20 AÑOS
EN LOS GRUPOS DE EDAD: 0 A 6, 7 A 14 Y 15 A 19,
POR ZONA DE RESIDENCIA

PAIS (a)	Año del censo	Proporción de la población menor de 20 años					
		En el grupo 0-6		En el grupo 7-14		En el grupo 15-19	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Nicaragua	1950	41.0	41.5	37.8	39.9	21.2	18.6
	1963	42.7	44.9	39.8	39.1	17.5	16.0
Costa Rica	1950	40.8	43.4	37.2	37.9	22.0	18.7
	1963	42.5	45.9	39.0	38.7	18.5	15.5
Rep. Dominicana	1950	40.0	43.1	36.6	38.9	23.4	18.0
Ecuador	1962	41.2	44.1	39.7	39.0	19.1	16.9
México	1960	46.2	45.2	34.8	36.6	19.0	18.2
El Salvador	1950	39.8	42.3	37.7	38.0	22.5	19.7
	1961	42.1	44.4	38.6	39.1	19.3	16.5
Venezuela	1950	43.6	43.6	36.0	38.8	20.4	17.6
Guatemala	1950	41.6	43.2	35.7	36.7	22.7	20.1
Panamá	1940	36.9	42.5	37.8	39.3	25.3	18.3
	1950	46.2	47.6	33.7	36.0	20.1	16.4
	1960	40.6	44.2	37.7	38.9	21.7	16.9
Perú	1961	41.1	45.6	38.3	37.8	20.6	16.6
Puerto Rico	1940	36.2	41.2	38.1	39.1	25.7	19.7
	1950	42.0	43.1	37.2	39.4	20.8	17.5
	1960	38.6	39.3	40.5	41.7	20.9	19.0
Brasil	1950	39.4	42.6	38.1	38.7	22.5	18.7
	1960	40.9	42.3	39.0	39.1	20.1	18.6
Chile	1952	39.2	40.4	39.0	40.4	21.8	19.1
	1960	41.4	42.3	37.8	39.5	20.8	18.2
Cuba	1953	37.1	40.2	40.4	40.7	22.5	19.1
Uruguay	1963	38.2	37.9	39.3	40.4	22.5	21.7

Fuente: Las proporciones calculadas de las cifras censales.

(a) Países ordenados según la proporción de la población menor de 20 años observada en el último censo.

numerosas con respecto a la población femenina rural total que lo que lo son las mujeres de las zonas urbanas menores de 20 años con respecto a la población femenina urbana total. No hay ninguna probabilidad de que la fecundidad pudiera explicar tales importantes diferencias en la estructura por edad, según el sexo.

El efecto de la migración al reducir a la población rural de sus jóvenes y adolescentes es muy evidente en el cuadro 31, que muestra, en cada zona, la proporción de todas las personas menores de 20 años en cada uno de los tres grupos de edad: 0 a 6 años, 7 a 14 años y 15 a 19 años. Los datos cubren 24 censos que se remontan hasta 1940, para 15 países. En cada uno de los 24 censos sin excepción, la proporción en las edades de 15 a 19 años es menor en las zonas rurales. La población infantil-joven de las zonas rurales se encuentra predominantemente en las edades preescolares y escolar primaria. En el último censo, en ocho de los 15 países, la zona rural tiene una proporción mayor que la zona urbana tanto en la edad preescolar como en la edad escolar primaria. El contraste se nota especialmente con respecto a las edades preescolares, donde la zona rural tiene una mayor proporción en todos los países, con excepción de tres ⁽¹⁾. Aunque la zona rural también tiene una proporción mayor en el grupo de edad escolar primaria que la zona urbana en todos los países, con excepción de cuatro, las diferencias urbano-rurales con respecto a este grupo de edad no son generalmente muy grandes. En general, ambas zonas tienen aproximadamente la misma proporción de su población infantil-joven en las edades escolares primarias. Si no fuera por la migración, la zona rural tendría más y la urbana menos población en este grupo de edad de 7 a 14 años.

Que hay más migración en este grupo de edad entre las mujeres que entre los hombres queda claro a partir de los datos del cuadro 32 que muestra, según el sexo, la proporción del grupo de edad de 6 a 14 años, tanto en la zona urbana como en la rural. La mayor migración femenina tiene por resultado aumentar la razón femenina sobre la masculina en la zona rural (al reducir más el tamaño del denominador en la razón femenina) y disminuirla en la zona urbana.

En el cuadro 32 se advierte que este hecho ocurre en 18 de los

(1) En ninguno de estos tres la proporción rural es significativamente menor que la proporción urbana; en un caso, Venezuela, la proporción es la misma en ambas zonas.

Cuadro 32

PERSONAS DE 0-6 AÑOS DE EDAD POR CADA 100 PERSONAS
DE 7-14 AÑOS POR ZONAS DE RESIDENCIA Y SEXO

(Las Repúblicas de la América Latina y Puerto Rico)

PAIS (a)	Año del censo	Personas de 0-6 por cada 100 personas de 7-14					
		Urbana			Rural		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Nicaragua	1950	1.08	1.12	1.05	1.04	1.00	1.09
	1963	1.07	1.09	1.05	1.15	1.12	1.18
Costa Rica	1950	1.10	1.13	1.08	1.15	1.13	1.14
	1963	1.09	1.11	1.08	1.19	1.19	1.19
Rep. Dominicana	1950	1.10	1.15	1.04	1.11	1.08	1.14
Ecuador	1962	1.04	1.06	1.02	1.13	1.10	1.16
México	1960	1.33	1.34	1.31	1.24	1.21	1.26
El Salvador	1950	1.06	1.09	1.04	1.11	1.07	1.14
	1961	1.09	1.09	1.09	1.14	1.11	1.17
Venezuela	1950	1.22	1.23	1.20	1.13	1.09	1.18
Guatemala	1950	1.17	1.17	1.17	1.19	1.16	1.21
Panamá	1940	0.98	1.00	0.96	1.08	1.05	1.12
	1950	1.37	1.35	1.32	1.32	1.29	1.36
	1960	1.07	1.10	1.04	1.14	1.12	1.17
Perú	1961	1.08	1.08	1.09	1.21	1.17	1.25
Puerto Rico	1940	0.95	1.02	0.88	1.05	1.05	1.06
	1950	1.13	1.16	1.11	1.09	1.07	1.12
	1960	0.95	0.96	0.94	0.94	0.94	0.95
Brasil	1950	1.03	1.05	1.01	1.10	1.09	1.11
	1960	1.05	1.08	1.02	1.08	1.08	1.08
Chile	1952	1.00	1.03	0.98	1.00	0.98	1.03
	1960	1.09	1.11	1.08	1.07	1.04	1.02
Cuba	1953	0.91	0.93	0.90	0.98	0.97	0.99
Uruguay	1963	0.97	0.99	0.95	0.94	0.89	0.99

Fuente: Las relaciones calculadas en las cifras del apéndice.

(a) Países ordenados según la proporción de la población menor de 20 años observada en el último censo.

24 censos. Las excepciones ⁽¹⁾ son: a) en los censos correspondientes a Costa Rica (1963), Brasil (1960) y Chile (1960) y en la zona rural, la razón masculina y la razón femenina son iguales o ligeramente mayor la primera que la segunda; b) en los censos correspondientes a El Salvador (1961), Guatemala (1950) y Perú (1961) y en la zona urbana, la razón masculina y la razón femenina son iguales o ligeramente mayor la segunda sobre la primera.

Deberá notarse que la evidencia de este tipo no indica nada acerca del volumen de la migración masculina, si es que la hay, en las edades 7 a 14 años; sólo establece que la migración femenina ha sido mayor por lo menos en la mayoría, si no en todos los 16 países para los que hay información disponible. Esta conclusión, por supuesto, se refleja en los índices de población masculina diferenciales en la edad escolar primaria de las zonas urbanas y rurales.

LOS NIÑOS Y LOS JOVENES DENTRO DE LA ESTRUCTURA FAMILIAR

Los datos que se han utilizado hasta este momento han descrito la situación demográfica de los niños y de los jóvenes de la América Latina solamente en términos de individuos, como el número de individuos de tal y cual grupo de edad, comparado con el número de individuos de otros grupos de edad. Existe poca información adicional disponible a partir de los métodos convencionales para tabular datos censales. Aunque en un censo de población todos los miembros de una familia están empadronados en la misma cédula censal, no fue fácilmente factible elaborar datos sobre las características de las familias con un equipo tabulador preelectrónico.

Sin embargo, el uso del computador hace realmente posible agrupar a las familias de acuerdo con tipos significativos, tales como las familias con marido y esposa comparadas con varios tipos de "familias deshechas"; bajo ingreso por familia comparado con alto ingreso por familia; familias en las cuales el núcleo familiar vive solo, comparadas con aquellas en las que vive con otros parientes o con per-

(1) Estas diferencias en la estructura por edad masculina y femenina en las zonas urbana y rural pueden deberse, en algunos de los casos marginales, a la declaración defectuosa de la edad diferencial por sexo junto con, o en vez de la migración femenina mayor. Si la migración diferencial por sexo fuera el único factor presente en la situación, tanto las estructuras urbanas como las rurales debieran estar afectadas.

sonas que no son parientes; familias con miembros cesantes; familias que no tienen miembros económicamente activos; familias de acuerdo al nivel educacional de los padres; familias de acuerdo a la edad del jefe, etc. Todos estos ítems de información sobre la familia ya se encuentran disponibles en el programa censal o son fácilmente obtenibles. Las características familiares de este tipo pueden usarse no sólo para estudiar la estructura familiar de un país desde el punto de vista estadístico (es decir, informarse sobre cuántas familias de cada tipo tiene un país), sino también para investigar en el medio familiar varios temas importantes tales como: la asistencia escolar, el bienestar público, las familias con gran número de hijos, la cesantía, etc. Los gobiernos de dos países, Chile y Puerto Rico, disponen desde su último censo, de programas para tabular datos sobre las características de la familia.

El estudio de los datos proporcionados por los referidos programas posibilita el hacer algunas recomendaciones específicas para los futuros programas de tabulaciones.

Primero, los datos sobre el número de hijos de la familia deben ser tabulados en forma cruzada con los datos de la situación escolar. Sería de interés poder comparar la situación escolar de las familias de acuerdo con el número de hijos. Esta comparación debería ser examinada tanto con respecto a **todos** los hijos de las familias (estén o no en las edades escolares que se encuentran en estudio) como con respecto a los hijos con ciertas edades escolares específicas. Además, los datos debieran ser tabulados de tal modo que los **números** de hijos retrasados o que no asisten a la escuela no se dejen a un lado.

Segundo, hay otras características de la familia cuyo significado posible para la situación escolar de los hijos debiera investigarse. Esas dos características son el nivel educacional de los padres y la edad de los padres; por ejemplo, los padres más viejos pertenecen a una generación distinta de la de los padres más jóvenes y sus actitudes y comportamiento con relación a la educación de los hijos también puede muy bien ser distinta. La información de este tipo está constituida por los datos básicos de los censos que aparecen en los programas censales de casi todos los países. Si se reconoce la importancia de las tabulaciones por familia que utilizan este tipo de información, y las oficinas del censo están conscientes de que existe la demanda de ellas, no debería haber obstáculo alguno para hacerlas disponibles.

Datos Estadísticos (1)

Cuadro 1

AMERICA LATINA: POBLACION MENOR DE 20 AÑOS POR GRUPOS DE EDAD Y PROPORCION RESPECTO AL TOTAL

(Cifras en miles y porcentos)

Países	Año	Población total	0-19		0-6		7-14		15-19	
			Número	% del total	Número	% del total	Número	% del total	Número	% del total
Argentina (a)	1960	20.008,9	7.816	39.1	2.999	15.0	3.138	15.7	1.679	8.4
Bolivia (a)	1950	2.704,0	1.339	49.4	591	21.8	480	17.7	268	9.9
Brasil (a)	1960	70.119,0	37.074	52.9	15.432	22.0	14.500	20.7	7.142	10.2
Colombia (a)	1951	11.228,5	5.929	52.8	2.539	22.5	2.249	20.1	1.151	10.2
Costa Rica (a)	1963	1.332,1	760	57.1	340	25.5	294	22.1	126	9.5
Cuba	1953	5.826,3	2.676	46.0	1.030	17.7	1.087	18.7	558	9.6
Chile	1960	7.374,0	3.647	49.4	1.521	20.6	1.401	19.0	725	9.8
Ecuador (a)	1962	4.514,8	2.473	54.8	1.065	23.6	972	21.5	436	9.7
El Salvador (a)	1961	2.510,6	1.364	54.4	594	23.7	531	21.2	239	9.5
Guatemala	1950	2.790,7	1.486	53.3	639	22.9	541	19.4	306	11.0
Haití (a)	1950	3.086,0	1.481	48.1	532	17.2	641	20.8	308	10.0
Honduras (a)	1961	1.865,8	1.081	57.9	486	26.0	411	22.0	184	9.9
México (a)	1960	34.809,5	18.987	54.6	8.001	23.0	7.451	21.4	3.535	10.2
Nicaragua (a)	1963	1.536,6	889	57.9	391	25.5	350	22.8	148	9.6
Panamá (a)	1960	1.013,2	539	53.2	231	22.8	207	20.4	101	10.0
Paraguay (a)	1950	1.323,2	710	53.5	299	22.5	232	21.3	129	9.7
Perú (a)	1961	9.901,8	5.264	53.1	2.294	23.1	1.996	20.2	974	9.8
República Dominicana (a)	1950	2.135,6	1.176	55.1	499	23.4	451	21.2	226	10.6
Uruguay (a)	1963	2.576,3	928	35.9	354	13.7	367	14.2	207	8.0
Venezuela	1961	7.524,1	4.081	54.2	1.805	24.0	1.565	20.8	711	9.4

Fuente: Censos Nacionales y Naciones Unidas, Demographic Yearbook, 1964.

(a) Como se carecía de la información de edades individuales, se utilizaron multiplicadores de Sprague para obtener los grupos de edad 0-6 y 7-14 años, por interpolación.

(1) UNICEF. La infancia y la juventud en el desarrollo nacional en Latinoamérica.

Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO Y TASAS BRUTAS DE NATALIDAD
Y MORTALIDAD PARA LAS PRINCIPALES REGIONES
DEL MUNDO (1958-1963)

Región	Tasa de crecimiento (a)	Tasa bruta de natalidad (b)	Tasa bruta de mortalidad (c)
Africa	2.3	46	23
América del Norte	1.6	24	9
América Central	3.0	43	13
América del Sur			
Tropical	2.8	43	15
Zona templada	1.9	29	10
Caribe	2.1	38	17
Asia	1.8	38	20
Europa	0.9	19	10
U.R.S.S.	1.6	24	7

Fuente: Naciones Unidas, *Demographic Yearbook*, 1964, Cuadro 2.

(a) Porcentaje anual promedio de crecimiento.

(b) Número de nacimientos por año por cada mil habitantes.

(c) Número de muertes por año por cada mil habitantes.

Cuadro 3

TASAS DE DEPENDENCIA EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS
(Cifras de población en miles)

País	Año	Población dependiente			Población de 15 a 64 años (2)	Tasas de dependencia (por ciento) (1) : (2)
		Menos de 15 años	Más de 64 años	Total (1)		
Costa Rica	1963	636.6	44.4	681.0	655.3	103.9
Chile	1960	2.922.4	316.8	3.239.2	4.134.9	78.3
Ecuador	1962	1.676.6	147.3	1.823.9	2.330.9	78.2
El Salvador	1961	1.125.5	81.9	1.207.4	1.303.9	92.6
Honduras	1961	900.8	47.1	947.9	936.9	101.2
México	1960	15.452.0	1.308.6	16.760.6	18.162.5	92.3
Nicaragua	1963	742.8	43.9	786.7	749.5	105.0
Panamá	1960	437.7	36.7	474.4	539.0	88.0
Perú	1961	4.290.0	380.3	4.670.3	5.236.4	89.2
Uruguay	1963	721.5	217.5	939.0	1.653.6	56.8
Venezuela	1961	3.370.0	208.0	3.578.0	3.945.3	90.7

Fuente: Naciones Unidas, *Demographic Yearbook*, 1964.

Cuadro 4

POBLACION URBANA Y RURAL Y PORCENTAJES RESPECTO A LA
POBLACION TOTAL EN PAISES LATINOAMERICANOS

(Cifras en miles y porcentos)

País	Año	Población urbana		Población rural		
		Número	%	Número	%	
Brasil	1950	51.827.8	19.050.8	36.8	33.089.9	63.2
	1960	70.119.0	32.471.5	46.3	37.647.5	53.7
Costa Rica	1950	800.3	268.0	33.5	532.0	66.5
	1963	1.332.1	530.7	39.8	801.2	60.2
Chile	1952	5.911.9	3.558.9	60.2	2.353.0	39.8
	1960	7.374.0	5.028.2	68.2	2.345.8	31.8
El Salvador ..	1950	1.854.5	674.9	36.4	1.179.8	63.6
	1961	2.510.6	979.7	39.0	1.531.2	61.0
Nicaragua ...	1950	1.057.0	369.3	34.9	687.8	65.1
	1963	1.535.6	627.3	40.9	908.5	59.1
Panamá	1950	755.5	299.2	39.6	483.3	60.4
	1960	1.013.2	446.0	44.0	567.1	56.0
Argentina	1947	15.828.8	9.903.5	62.6	5.925.5	37.4
Cuba	1953	5.826.3	3.322.5	57.0	2.503.6	43.0
Ecuador	1962	4.514.8	1.617.0	35.8	2.897.7	64.2
México	1960	34.809.5	17.644.1	50.7	17.165.4	49.3
Perú	1961	9.901.8	4.696.1	47.4	5.205.8	52.6
Uruguay	1963	2.576.3	2.119.3	82.3	457.0	17.7
Venezuela ...	1963	5.026.6	2.703.2	53.8	2.323.7	46.2

Fuente: Naciones Unidas, Demographic Yearbook, 1964 y Censos Nacionales.

(a) Según definición nacional.

Cuadro 5

PORCENTAJE DE LA POBLACION MENOR DE 5 AÑOS SOBRE LA POBLACION TOTAL (GENERALMENTE 1960-1963); TASAS DE NATALIDAD Y MORTALIDAD PRE-ESCOLAR E INFANTIL (1961) EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS

Países	Porcentaje sobre la población total		Tasas de natalidad por mil habitantes	Mortalidad pre-escolar. Tasas por mil habitantes		Tasas de mortalidad infantil (a)
	1 a 4 años	Menos de 5 años		1 a 4 años	Menos de 5 años	
Colombia	13.0	16.7	43.4	11.5	35.8	89.6
Costa Rica	14.8	18.7	49.8	7.7	21.4	76.7
Chile	10.2	15.0	38.0	7.0	31.8	117.0
Ecuador . . . . .	...	17.0	46.8	23.3	45.1	102.7
El Salvador	13.3	17.3	49.4	16.4	32.7	70.0
Guatemala	13.1	16.8	51.2	33.2	51.8	84.8
México	13.0	16.6	43.4	13.3	30.0	70.2
Rep. Dominicana	13.9	17.6	40.4	10.4	27.4	102.3
Panamá	13.1	16.7	39.6	7.1	15.4	54.8
Paraguay	12.8	16.3	27.9	8.9	23.7	44.3
Perú	13.3	16.8	38.2	11.1	24.3	89.6
Venezuela	13.8	17.8	45.4	5.4	15.7	53.8

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística, América en Cifras, 1963, Vol. II. Washington, 1964. Organización Panamericana de la Salud, Las Condiciones de Salud en las Américas, 1961. Publicación Científica Nº 104, Washington, 1964.

(a) Número de nacidos vivos y fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos en el año.

Cuadro 6

CONTENIDO DE CALORIAS Y PROTEINAS DE LOS ABASTECIMIENTOS NACIONALES PROMEDIO ESTIMADOS DE ALIMENTOS POR HABITANTE EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

País - Período	Calorías (Cantidad 1 día)	Proteínas (gramos 1 día)	
		Total	De origen animal
Argentina	(2.580) (b)		
1948-1950 (promedio)	3.240	110	66
1954-1956 (promedio)	2.990	97	57
1957-1959 (promedio)	3.090	98	57
1961 (a)	2.860	84	54
Brasil	(2.310) (b)		
1948-1950 (promedio)	2.360	63	24
1954-1956 (promedio)	2.520	62	18
1957-1959 (promedio)	2.580	61	19
1961 (a)	2.790	65	18

(sigue cuadro)

Cuadro 6

(Continuación)

País - Período	Calorías (Cantidad 1 día)	Proteínas (gramos 1 día)	
		Total	De origen animal
Colombia	(2.510) (b)		
1957-1959 (promedio)	2.010	46	22
1961 (a)	2.070	46	20
Chile	(2.610) (b)		
1948-1950 (promedio)	2.370	71	23
1954-1956 (promedio)	2.550	79	28
1957-1959 (promedio)	2.440	80	29
1961 (a)	2.420	77	28
Ecuador	(2.410) (b)		
1957-1959 (promedio)	1.780	45	15
1961 (a)	1.970	50	16
Honduras .....	...	
1954-1955 (promedio)	2.260	57	12
1962 (a)	2.340	58	15
México	(2.450) (b)		
1957-1959 (promedio)	2.410	67	20
1961 (a)	2.680	75	24
Paraguay	(2.280) (b)		
1957-1959 (promedio)	2.400	64	24
1961 (a)	2.400	60	24
Perú	(2.500) (b)		
1957-1959 (promedio)	1.960	49	12
1961 (a)	2.170	54	12
Uruguay	(2.550) (b)		
1948-1950 (promedio)	2.900	95	61
1954-1956 (promedio)	2.960	96	62
1957-1959 (promedio)	3.020	95	62
1961 (a)	2.980	95	62
Venezuela	(2.390) (b)		
1957-1959 (promedio)	2.170	61	24
1961 (a)	2.340	60	22

Fuentes: FAO, Hojas de Balance de Alimentos; Naciones Unidas, Compendium of Statistics, 1963, Statistical Papers, Serie K, N° 2.

(a) Provisional.

(b) Requerimientos.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: COEFICIENTES BRUTOS DE RETENCION ESCOLAR
EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA POR PAISES

País	Matriculados en 1er. grado		Número de grados en ense- ñanza primaria	Matriculados en último grado	
	Año	Por- ciento		Año	Por- ciento
Argentina	1956	100	7	1962	40
Bolivia (a)	1960	100	6	1962	(17)
Brasil	1958	100	4	1961	25
Colombia	1958	100	5	1962	18
Costa Rica	1957	100	6	1962	29
Cuba	1957	100	6	1962	46
Chile	1957	100	6	1962	33
Ecuador	1956	100	6	1961	21
El Salvador	1957	100	6	1962	21
Guatemala	1957	100	6	1962	15
Haití	1957	100	6	1962	14
Honduras	1957	100	6	1962	14
México	1957	100	6	1962	23
Nicaragua	1956	100	6	1961	8
Panamá	1957	100	6	1962	48
Paraguay	1957	100	6	1962	14
Perú	1957	100	6	1962	26
Rep. Dominicana	1957	100	6	1962	7
Uruguay	1957	100	6	1962	39
Venezuela	1957	100	6	1962	35

Fuente: UNESCO.

(a) Los datos disponibles sólo han permitido relacionar los años indicados.

Cuadro 8
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACION COMO
PORCENTAJE DEL INGRESO NACIONAL 1956-64 (a)

País	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Argentina	1.7	...	2.5	2.8	1.8	2.2	2.3	...	...
Colombia	0.7	0.5	0.9	1.0	1.6	1.4	1.9	1.5(b)	...
Costa Rica	2.5	2.7	3.4	3.8	4.1	4.1	4.1	...	...
Chile	2.8	2.8	3.1	3.1	3.1	3.0	3.1	2.8	3.1(c)
Ecuador	1.6	1.5	1.6	1.5	1.7	1.9	2.1	2.3(c)	...
El Salvador ...	...	...	2.5	2.6	2.8	3.3	2.6	2.6	...
Honduras	1.4	1.5	2.3	2.2	2.2	2.1	2.0	2.3	...
México	1.3	1.5	1.7	1.8	1.8	2.0	2.3(c)	...	...
Panamá	4.0	3.8	3.9	4.0	4.1	4.3	4.4	...	...
Perú	1.8	1.8	2.3	2.3	3.2	...	...	5.0(c)	...
Venezuela	1.4	1.5	1.5	2.6	3.4	3.3	3.4	3.3	3.4(c)

Fuente: UNESCO.

(a) Los datos reflejan tendencias dentro de cada país y no permiten comparaciones entre países.

(b) Previsiones revisadas.

(c) Previsiones votadas.

Cuadro 9
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA MENOR DE 15 AÑOS
Y TASAS DE PARTICIPACION POR SEXO EN ALGUNOS
PAISES LATINOAMERICANOS
(Cifras en miles y porcentos)

País	Año	Población económicamente activa menor de 15 años					
		Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
		Número	Tasa de participación (a)	Número	Tasas de actividad (a)	Número	Tasas de actividad
Costa Rica (b) ...	1963	18.821	19.4	16.425	33.6	2.396	5.0
Chile (b)	1960	39.026	7.9	29.416	11.8	9.610	3.9
Ecuador (b)	1962	88.967	27.0	71.600	41.7	17.367	11.0
El Salvador (c) ...	1961	55.080	17.8	46.940	29.3	8.140	5.5
Honduras	1961	48.179	20.5	43.946	36.3	4.233	3.7
México (d)	1960	562.229	8.9	484.457	15.0	77.772	2.5
Nicaragua (c)	1963	37.805	19.3	33.545	33.1	4.260	4.5
Panamá (c)	1960	11.265	9.2	8.953	14.3	2.312	3.8
Perú (e)	1961	79.615	3.4	41.129	3.5	38.486	3.4
Uruguay (c)	1963	18.400	8.2	...	...	...	...
Venezuela (c)	1961	91.825	10.2	75.500	16.6	16.325	3.7

Fuente: Naciones Unidas, Demographic Yearbook, 1964.

(a) Porcentaje de personas (total hombres o mujeres) económicamente activas respecto al total de personas (total hombres o mujeres) de la misma edad.

(b) Se refiere a la población de 12 a 14 años.

(c) Se refiere a la población de 10 a 14 años.

(d) Se refiere a la población de 8 a 14 años.

(e) Se refiere a la población de 6 a 14 años.

El crecimiento de la población de América Latina y las primeras etapas de las políticas de población; su influencia sobre los problemas de la juventud y del desarrollo

Por el Dr.

Hernán Romero

(Conferencia Latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el desarrollo nacional. Santiago de Chile, 1965)

DEMOGRAFIA

Crecimiento sin precedentes

América Latina goza de la prerrogativa aciaga de que su población crezca con mayor rapidez que la de cualquiera otra región del mundo actual y que en época alguna de la historia. Todavía más, la velocidad de ese aumento se ha acentuado en tiempos recientes y sólo ahora esta aceleración lleva visos de disminuir. Creció así a una tasa anual de 1.9 por ciento en el segundo decenio de este siglo; 2.8 entre 1960 y 1962, y ahora lo está haciendo a razón de 3 por ciento, ritmo que podría duplicarse en unos 23 años. A una tasa de 4 por ciento como la de Costa Rica, la duplicación se produce en 17 años y de sostenerse la proporción, debería multiplicarse 55 veces en el siglo. Anualmente se agregan a la población de la región más de 7 millones o sea algo menos que todos los habitantes de Cuba o de Chile. De 63 millones, en 1900, está alcanzando ya los 240 millones. Correlativamente ha pasado a ser, entre estas fechas, del 2.7 por ciento al 7 por ciento de la humanidad, no obstante la rapidez del incremento de la población mundial (2 por ciento), que tampoco tiene precedente.

Resulta redundante explicar el mecanismo del fenómeno que hasta el vulgo conoce y que consiste, fundamentalmente, en la coexisten-

cia de una fertilidad medieval (41 por 1.000) con una mortalidad casi moderna (13 por 1.000), en descenso y susceptible de ser reducida apreciablemente. Como en otras partes, bajó ésta, en el pasado, a la par con los progresos sociales, económicos y sanitarios. En los últimos tiempos se incorporaron al arsenal de lucha y control de las enfermedades transmisibles —infecciosas y parasitarias— armas de extraordinaria eficacia y que están al alcance de las colectividades pobres. La colaboración internacional facilitó y estimuló la utilización de estos recursos.

Desde entonces la mortalidad se liberó de su sujeción a las condiciones generales de los países y Ceilán, por ejemplo, pudo reducirla a un tercio (de 30 a 10 por mil), a partir de 1921 y en un lapso de treinta años.

Debido a las raíces europeas de nuestra cultura, la introducción de esas técnicas sanitarias fue más expedita que en Asia o Africa. En algo pudo influir la tendencia creciente de los médicos latinoamericanos a perfeccionar su preparación en el extranjero. Los antibióticos, los insecticidas, el cloro para la desinfección de las aguas de bebida y otros agentes determinaron un ahorro de vidas de magnitud inigualada y desencadenaron, hacia 1920, una revolución demográfica que fue adquiriendo impulsos y extendiéndose por nuestros territorios. Para dar idea de esta magnitud, basta recordar que, en menos de 20 años (entre 1935-39 y 1960-63), bajaron su mortalidad a la mitad o a menos Chile (23.7 a 11.9 por mil), Costa Rica (20 a 8.4), El Salvador (21.1 a 11) y México (23.3 a 10.9). Por consiguiente, ha habido ganancias muy sustanciales en la expectativa de vida, las que han sido, en ocasiones, de un año más de promedio de vida por cada año transcurrido. Así el promedio en México fue de unos 40 años, en 1940 y de 60, en 1960 y el de Puerto Rico está llegando ya a los 70.

Nadie ignora que una fertilidad elevada da lugar a una población joven, calificada así porque posee proporción alta de individuos en los grupos de edad por debajo de 15 años y pequeña, en los que exceden de 60 a 65. En nuestras naciones, la población menor de 15 años representa, con dos excepciones, el 40 y aún el 45 por ciento del total de habitantes de cada país; en Brasil, por ejemplo, la mitad de sus habitantes tiene menos de 19 años.

En cambio pocos saben que si se mantiene constante la fertilidad, los descensos de mortalidad, porque siempre benefician de preferencia a las edades bajas, influyen poco o nada en la distribución. De modificarla, lo hacen en el sentido inverso del que se pudo es-

perar, esto es, la rejuvenecen. Así en Taiwan, por ejemplo, la mediana de edad ha bajado, desde 1915, de 21 a 18 años y en Estados Unidos de 29.5 a 28 años, desde 1960. Se ensancha apreciablemente más el conjunto de los menores de 15 años —la base de la pirámide— que el de mayores de 60 y se agrava la carga de dependientes, en lugar de aliviarse. Por lo demás, lograr que sobrevivan muchos niños significa acrecentar el número de los futuros progenitores.

No obstante las disminuciones apreciables de mortalidad infantil durante el primer quinquenio de vida, sucede que, de cada 100 defunciones, 7 ocurren a menores de 5 años en la Europa Occidental, y 42, en América Latina. Se comprende así que el grupo de 15 a 64 años constituya el 15 por ciento para Gran Bretaña o Francia y el 56 por ciento para nosotros. Como dentro de este grupo están comprendidos los elementos activos del conglomerado social resulta que nuestro factor humano productor es proporcionalmente más pequeño además de llevar una carga mayor.

Influencia de la alta fertilidad y del descenso de la mortalidad

El crecimiento veloz de población impone, aparte de sus consecuencias indirectas, penalidades de dos órdenes: influye desfavorablemente la distribución según grupos de edad, y el consumo corriente absorbe recursos que podrían destinarse a la formación de capital, que promueva el desarrollo económico. Al nacer, todos los niños son bocas para hoy y sólo algunos brazos para mañana. Es obvio que, de ordinario, las familias numerosas tienen menos posibilidades de ahorro y el estado obtiene de ellas un monto menor de impuestos. Por cuanto el capital resulta de la diferencia entre el producto y el consumo, cuanto mayor sea éste, tanto menor será el margen de los excedentes. Se establece así el círculo vicioso; la falta de capital impide acrecentar los rendimientos y la escasez de éstos agrava la de aquélla.

Porque abundan los niños, precisa aumentar las inversiones en servicios sociales —educación, salud, vivienda, etc.— cuyos rendimientos son menos directos y más retardados. Se plantea la disyuntiva de sacrificar, pues, la construcción de fábricas para proveer escuelas, y centrales hidroeléctricas, para suministrar casas. Se agrava la situación, por cuanto nuestros países no han logrado formar aún su infraestructura: centrales, puertos, caminos, ferrocarriles, etc. Los defectos de estructura contrarían el desarrollo de la agricultura, y de

las industrias que, al establecerse en estas condiciones deficientes tienen poco rendimiento.

Sea como fuere, hay que dedicar fondos para preparar la avalancha de individuos que, en estas circunstancias, se incorpora, año a año, al mercado de trabajo. Para ellos las alternativas se reducen a la desocupación o a la subocupación, en forma de faenas agrícolas no intensivas, frondosa burocracia y otros servicios, como los domésticos y los comercios minúsculos, ambulantes o no. Suelen medrar los cuidadores de automóviles en sitios de estacionamiento o los limpiabotas, que desempeñan una función útil, pero de rendimiento mínimo o nulo.

Con conocimientos y experiencia dilatados, J. J. Spengler estima que, para procurar esa preparación, se requiere reservar un 4 por ciento del ingreso nacional, cuando la población crece a una tasa de 1 por ciento. Para la nuestra de 3 por ciento, se requeriría, por tanto, una reserva del 12 por ciento de los ingresos aproximadamente y con ella, los niveles de vida se mantendrían estacionarios. Como se ha comentado mucho, nos ocurriría lo que al personaje de Lewis Carroll: correríamos desafortadamente para permanecer donde mismo estamos. Nuestro estancamiento se debe, en gran medida, a que no hemos sido capaces de realizar un esfuerzo todavía mayor.

Población y recursos naturales

Beneficios de una mayor población

Se pueden aducir argumentos contundentes para demostrar la conveniencia de que América Latina tuviera número mayor de habitantes que el actual. No se ha puesto en tela de juicio esta aseveración: nadie pretende que sea excesivo el número de habitantes y ni tan siquiera que la población haya de estabilizarse en el nivel de hoy. No sólo escrúpulos del idioma inducen a desterrar el vocablo sobrepoblación, que es ambiguo y engañoso. En sentido lato se le podría aplicar a todo caso en el que los recursos no bastan para atender las necesidades y en este sentido, la condición se dio y se puede dar, aún hoy, con una densidad relativamente discreta. Sin embargo, los recursos están allí, y sólo ocurre que no se les sabe o no se les puede explotar.

No huelga anotar que se parecen las densidades de Italia y de India porque tampoco nadie piensa ya que de la abundancia de gen-

te depende el poderío de una nación o que procede aumentarla para engrosar los efectivos militares —para disponer de carne de cañón en mayor abundancia. Hay que prescindir de las consideraciones que conformaron la política demofílica, hacia fines del siglo XVII y que llegaron, con muchas intermitencias, hasta la era de Mussolini. Es suficiente pensar que ese poderío oscila entre Estados Unidos y la Unión Soviética y que existen dos países con el doble o más de población. Por lo demás, China Continental e India son bastante menos prósperas que Suiza.

La ilusión de los espacios vacíos

Poca pertinencia tiene el argumento de que subsisten grandes zonas sin explotar y aún desocupadas. Subsisten así, porque no se dispone de los medios ingentes que exige, por lo común, dicha explotación y así lo demuestra la circunstancia de que la migración interna sea eminentemente centrípeta y se oriente hacia las ciudades y, principalmente, hacia la metrópolis. En verdad una simple ojeada al mapa permite percatarse de que nuestras poblaciones están anormalmente concentradas en las tierras altas y a lo largo de las costas, dejando espacios vacíos de tamaño colosal. Hecho tan conspicuo ha constituido, entre esos argumentos, el más aparatoso para sustentar que la inundación de gente, que terminará por invadirlos, es una bendición del cielo.

Hay razones poderosas para sustentar que dicha distribución no emana del azar ni menos de la carencia de espíritu de empresa y de aventura. Podría aducirse que esos terrenos baldíos oponen enormes dificultades de orden edafológico: son tierras pobres y agotadas o carentes de humus. Existe, además, el problema tremendo de los ríos tropicales, que pueden ocasionar mucho más daño que beneficio. Se ha calculado que el Amazonas aporta un quinto de las aguas que contienen todos los océanos del planeta y que los tres sistemas —el del Amazonas, el del Orinoco y el del Magdalena— son tan torrentosos e inmanejables que resultan más arduos de domeñar que el Mississippi. Otros expertos contemplan el asunto con optimismo. No procede, en todo caso, penetrar en la controversia, porque, según parece, los pasos del progreso deben orientarse en otro sentido.

La magnitud de esos espacios baldíos queda de manifiesto asimismo si se atiende a que el conjunto de 28 naciones y territorios de nuestra América —tomada en sentido más amplio— posee, aproxi-

madamente, el 15 por ciento del territorio y el 7 por ciento de la población del planeta ⁽¹⁾. Al mismo tiempo, su producto doméstico bruto es apenas de 6.5 por ciento del gran total. Kingsley Davis contrasta estos guarismo para desbaratar el mito de que las tierras nuevas y el acopio de recursos naturales explicaría la prosperidad rápida de Canadá o de la Oceanía. Con mucha sagacidad anota que la Argentina y Australia, como también Nueva Zelandia y Chile, ofrecen semejanzas entre sí, en cuanto a geografía y otras circunstancias y, sin embargo, el ingreso per cápita de Australia es 2.5 veces mayor que el argentino, y el de Nueva Zelandia, 3.5 veces superior al chileno. Quizá esa misma prodigalidad de tierras y de recursos —agrega Davis— sea causa de que no nos hayamos preocupado antes, de frenar la natalidad, y se haya adormecido en nosotros el afán de adquirir educación y competencia técnica, de crear las instituciones necesarias, de organizarnos y de disciplinarnos de modo que se pueda obtener mediante la eficaz explotación de cuanto la naturaleza nos dio, el beneficio de nuestros grandes núcleos humanos. La abundancia sólo nos ha servido para mantener a un gran número de personas en un nivel de mera subsistencia.

No se pretende detener el crecimiento

No cabe negar, en cambio, que el incremento en el número de personas ensancha el mercado interno, fomenta la producción en masa y más barata, permite una diversificación mayor de las actividades. Sin embargo, la estrechez de nuestros mercados no proviene de la escasez de individuos, sino de la falta de dinero, al punto de que las manufacturas suelen ser de vitrina. Se diría que se fabrican los artículos para exhibirlos, porque no están al alcance de los más. En Estados Unidos circulan tantos automóviles, no porque los americanos sean muchos —en comparación con los indostánicos, por ejemplo— sino porque son ricos o “afluentes” en la expresión de Galbraith.

Entre otros factores, la abundancia de niños opone obstáculos tremendos a la educación. Y, sin esta última, es difícil combatir la apatía y el fatalismo y la gente carece de interés y aptitud para introducir las innovaciones, que son resortes incomparables de progreso. En nuestro caso podrían importarse y adaptarse las normas cuyos

(1) Ambos porcentajes provienen de las cifras dadas por United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: 1966), p. 24.

resultados positivos han sido comprobados en otros países. México, para citar un caso, ha tenido grandes éxitos en agricultura porque ha introducido métodos modernos y trasladado, por ejemplo, las siembras de trigo a terrenos con regadío artificial. Como destaca H. C. Wallich, el aprovechamiento de esas experiencias facilita y hace más rápidos los procesos y requiere el empleo de menos fuerzas vitales pero tiene el inconveniente de resultar poco estimulante para la energía creadora.

No huelga repetir que no se pretende detener el aumento de población sino atenuar su velocidad. A alguien puede convenirle subir 20 kilogramos de peso, pero no en una semana o en un mes. Ilustremos el aserto, citando el caso de Brasil, de que se ocupó Ansley J. Coale. Se estima que tenía, hacia 1900, 17 millones de habitantes; los censos de 1950 y de 1960 arrojaron 52 millones y 71 millones, respectivamente y, de seguir creciendo con la celeridad actual, alcanzarían a 235 ó 240 millones, en el año 2000. Se habrían multiplicado unas 14 veces. Si se aceptara aún que aquella primera aproximación está un 10 o aun un 20 por ciento por debajo de la realidad, no cambiarían apreciablemente las bases del cálculo. Una reducción de las tasas de fertilidad a la mitad de la actual todavía le aseguraría un incremento del grupo de 15 a 64 años desde 38 millones a 161 millones, en los próximos 60 años. Dicho grupo sería entonces 42 por ciento mayor que el de Estados Unidos en el momento actual. No se puede decir que, en estas circunstancias, habría de ser insuficiente la fuerza de trabajo.

Nuestro porvenir demográfico

La transición demográfica

Para disfrazar sus prejuicios, algunos pretenden que no procede impulsar el control de la natalidad en nuestras naciones, porque no se logran éxitos sino en poblaciones cuyos niveles de vida son ya mucho más elevados mientras otros mantienen que deberíamos esperar la transición demográfica. El primer argumento desconoce las experiencias recogidas últimamente en Taiwan, Corea, Hong Kong, Barbados y en otras partes, y el segundo ignora que ese proceso demoró un siglo y más en la Europa Occidental, cuya población se triplicó en el período. Entre tanto, América Latina podría tener sobre mil millones de habitantes. No equivale esto a negar que se vislumbra, en

algunas partes, esa transición y que se producirá más pronto de lo que muchos esperan.

Porque ocurrirá así, con toda probabilidad, algunos pensamos que se juzga el porvenir demográfico de América Latina con exagerado pesimismo. Es cierto que las proyecciones de población que se prepararon en el pasado quedaron por debajo de la realidad y parece evidente que, en varios países, no se ha traspuesto aún el cenit del crecimiento natural. En verdad varias tasas de mortalidad son susceptibles de disminución apreciable y si bien las de natalidad que no distan mucho de 50 por mil traducen fertilidades próximas al máximo de la capacidad humana, hay otras que todavía pueden empinarse. Las mejoras de salud disminuyen la frecuencia de la esterilidad y hasta acrecientan la fecundidad. En los estudios extensos que sobre reproducción humana practicamos en la década del 40, creemos haber demostrado la abundancia considerable y apenas conocida de los abortos involuntarios. Parece ser propia del subdesarrollo y amenguarse con los progresos de las condiciones de vida y de salud. Es justo inducir que a este mecanismo se deban muchos incrementos en el número de nacimientos registrados últimamente.

Está establecido que los progresos manifiestos del desarrollo económico producen aumento temporal del número de nacimientos. Este aumento dura hasta que se dejan sentir, inexorablemente, las fuerzas depresoras que ejerce la misma prosperidad. Porque se prolongó, en Estados Unidos, por lapso casi de un decenio, se creyó que "el auge de criaturas" (baby boom) iba a destruir la ley general. La natalidad ha estado descendiendo, sin embargo, desde 1957, y en 1965 se incorporarán menos de 4 millones de niños, o sea, cantidad menos que en 1953, no obstante haber muchas más mujeres de edad fértil que en el pasado. Se trató, pues, de un "asueto demográfico" más persistente que los otros y con características peculiares, puesto que ese auge tuvo manifiesta influencia al término de la Segunda Guerra Mundial cuando se consumaron muchos matrimonios aplazados y volvieron a reunirse muchas parejas.

Nuestra transición será más rápida

Estos fenómenos son, pues, transitorios y hasta efímeros. Hay razones para pensar que esas fuerzas depresoras actuarán con más energía y rapidez entre nosotros, aunque sólo sea porque el control de la natalidad tiene una demanda social de gran intensidad y su prác-

tica ha de difundirse pronta y extensamente. Aparte del referido control voluntario, los otros mecanismos que frenan la natalidad parecen ser múltiples. En las civilizaciones modernas e industriales, actúan sobre los factores demográficos, las separaciones y los viajes, la emancipación de la mujer y su incorporación progresiva al mercado de trabajo, el mayor costo del mantenimiento y la educación de los hijos, las legislaciones que prohíben el empleo de los menores y otros muchos mecanismos.

Con estimaciones basadas en procedimientos de cálculo muy ingeniosos y dignos de crédito, el doctor Kingsley Davis ha probado que la natalidad de Argentina, que fue la primera nación nuestra en urbanizarse y en adquirir algún desarrollo industrial, bajó de unos 45 por mil, hacia 1880, a 25 ó 26 por mil, cincuenta años después. El descenso fue gradual hasta la Primera Guerra Mundial y en forma rápida después para estabilizarse durante la depresión.

Davis atribuye estas variaciones a la limitación voluntaria, que sería similar a la de otros países católicos —España, Portugal e Italia— en el momento respectivo. Ocurre así que se da, en 1947, una relación francamente negativa entre la fertilidad y el grado de urbanización de las distintas provincias, la que no existía, virtualmente, entre 1869 y 1895. Entonces no habían comenzando las prácticas anti-concepcionales. Esos mismos fenómenos se observan en otras naciones latinoamericanas. Así la fertilidad de Chile fue, en 1950, un 82 por ciento de la habida entre 1900 y 1904. En la evolución demográfica esta República va a la zaga de Argentina y Uruguay —que tienen ya un crecimiento inferior al de Estados Unidos— y precede a las otras naciones hermanas.

Según Rubén Talavera, también hay en Chile, diferencias de fertilidad entre 190 por mil, para las mujeres de áreas urbanas y 270 por mil para las de las áreas rurales. Como el 74.3 por ciento de las mujeres de 15 a 49 años resultó pertenecer, en 1960 a las áreas urbanas, se entiende que la fertilidad nacional se aproxime más a la urbana que a la rural. Entre las mujeres desempleadas la fertilidad es de 240 por mil, o sea más del doble que entre las mujeres con empleo que es de 110 por mil. La caída en la ciudad no fue más marcada, probablemente, porque 13 por ciento del incremento de la población urbana se radicó en "callampas", donde la tasa bruta de reproducción, de 2.5 por mil, es apenas superior a la rural.

Harold Geisert verificó que, hacia 1950, el número de niños menores de 5 años por 1.000 mujeres de edad fecunda era, respectiva-

mente, en la ciudad y el campo, de 456 y 813, en Costa Rica; de 537 y 726, en Nicaragua y de 505 y 851, en Panamá. En la encuesta de Tabah y Samuel de 1959 a que se alude en otras páginas, se advirtió que la tasa de fertilidad fue de la mitad en los estratos económicos y culturales más altos y que la reducción es deliberada y se ha intensificado en el último quinquenio. En general son ideales para las mujeres entre las que se realizó la encuesta, los 23 años como edad de matrimonio; 4, como número de hijos y 2.5 años, como intervalo entre los embarazos.

A base de 8 variables independientes, 6 de las cuales son consideradas índices de desarrollo económico, D. M. Heer y E. S. Turner recientemente establecieron, en 318 unidades políticas de 18 países nuestros, relación inversa entre ese desarrollo y la fertilidad. Se empuja ésta, temporalmente, con un brinco en dicho desarrollo; pero vuelve a deprimirse por debajo del nivel anterior. Ahora han empezado a actuar las fuerzas sociales que son más propias de la urbe. Entre ellas ninguna es más enérgica que la educación. Estos ejemplos son más que suficientes para probar que está sobreviniendo la transición demográfica y que irá más ligero que en otras partes y que en el pasado. No es aventurado aseverar, pues, que son demasiado pesimistas los pronósticos demográficos.

LAS MIGRACIONES INTERNAS

El mundo se urbaniza

Uno de los fenómenos definidores de la época contemporánea es el que, impropriamente, se ha dado en llamar urbanización. Consiste fundamentalmente en el desplazamiento, en volúmenes progresivamente mayores, de la gente de campo hacia la ciudad. Lo accionan dos fuerzas: la atracción de ésta y el rechazo de aquél, y se debe, respectivamente, a que una ofrece expectativa de mejores niveles de vida y el otro está requiriendo, cada vez, menos brazos, a impulso de los progresos de la agricultura. Los mejores niveles de vida se traducen en ingresos más altos y acaso más regulares, seguro y servicios sociales, mayores posibilidades de educarse y entrenarse y por consiguiente, el ascenso a una estrata superior, etc.

Datos dignos de crédito que presentó Amos H. Hawley, revelan que, a comienzos del siglo XIX, menos del 2 por ciento de la humanidad vivía en urbes de 100 mil o más habitantes; no más de 2.5

en las de 20.000 o más y que de tal tamaño, sólo existían 22 ciudades. En los cien años siguientes, la población urbana de Europa se duplicó y triplicó. Hacia el fin de este lapso, Inglaterra, cuya prosperidad había comenzado antes y proseguido con mayor rapidez, tenía ya el 61 por ciento de su población en agrupaciones de 10 mil y más; las proporciones eran, en Francia, de 26 por ciento y en Alemania, Austria y Suecia de 15 por ciento. Para las de 20 mil o más, que ya eran 120, ese porcentaje de 2.5 se había decuplicado y alcanzado a 25 por ciento, en 1960; para las de 100 mil y más, el salto fue poco menor, puesto que pasaron de menos de 2 a 16 por ciento con un espectro que iba desde 11 por ciento, para Asia a más de 50, para Oceanía. Hacían las últimas un total general de 15 millones, en 1800 y un total, unas 21 veces mayor (314 millones), en 1950. Correlativamente, 3.134 condados de Estados Unidos habían sufrido, en la década inmediatamente anterior, un grado mayor o menor de vaciamiento, porque los campesinos propiamente tales se redujeron a 13.4 millones o sea 7.5 por ciento mientras la población propiamente urbana excedió del 70 por ciento.

No procede comentar las perturbaciones y dificultades que el proceso crea en todas partes. Van desde la formación de conglomerados tan monstruosos como Tokio o Shanghai, la constitución de "megápolis" (conurbations de los ingleses), producto del crecimiento desmesurado de ciudades próximas que se topan y se funden, la erosión de la parte central de las ciudades que da lugar a la formación de verdaderos "ghettos" donde viven las clases que, por una u otra causa, son objeto de discriminación social, los problemas del transporte y tránsito, etc.

Si se cumplen las predicciones, el 73 por ciento de todos los individuos de Estados Unidos vivirá en 200 áreas metropolitanas y cerca del 40 por ciento, en tres complejos: uno que abarque desde Nueva York, Filadelfia y Washington hasta Norfolk; otro que cubra todo el territorio comprendido entre Milwaukee y Cleveland y un tercero que se extienda de San Francisco a San Diego, a lo largo de la costa de California. No parece muy sonriente ese porvenir. En todo caso el proceso general está respaldado por el desarrollo de la industria que ocupa los brazos que desocupa la agricultura y no obstante haber sido enormemente veloz, ha permitido un grado mayor o menor de asentamiento y ordenación.

La megacefalia

En América Latina el fenómeno reviste características un tanto peculiares y es mucho más nocivo. Como observa certeramente John V. Grauman, han existido, en la región, los mayores extremos de urbanidad y ruralidad o sea de contraste entre aglomeraciones cuyo tamaño no se justifica y enorme cantidad de gente que vive dispersa. Todavía más, algunos núcleos administrativos de cierto tamaño (hasta unos 10 mil habitantes) que poseían cierta conformación, se han estancado y disgregado, por efectos del transporte más rápido y mejor. En su expresión, se han regularizado. Además, el desplazamiento ha sido cosa de este siglo y, probablemente, de los últimos 20 ó 30 años. Así lo revelan con bastante claridad las encuestas practicadas en el Gran Santiago.

La migración ha sido de una magnitud y de una rapidez inigualadas y el tropismo lo ha ejercido una ciudad, generalmente la capital, y no varias. En parte influyó, seguramente, el sistema colonial de los españoles, para quienes las capitales tuvieron un carácter fundacional, concentraron el poder político y económico y ostentaron el cetro intelectual. Conservando tercamente estos privilegios, se les ha agregado, con el andar del tiempo, la hegemonía comercial e industrial y se han convertido en bombas tremendas de succión, que desangran los territorios. Dan la sensación de que en ellas siguieran residiendo los colonizadores y que los demás compatriotas fueran súbditos suyos. Corrientemente albergan dos y más veces el número de habitantes, respecto a la urbe que le sigue en importancia.

Por efectos de esa succión, hay hoy 10 metrópolis en América Latina con más de un millón de habitantes de las cuales sólo dos (Río de Janeiro y San Pablo) no son ahora asientos de gobierno; en 1930, sólo Buenos Aires se hallaba en esta condición. Todas ellas han estado creciendo a una tasa aproximada de 6 por ciento, de modo que han acaparado 9 millones de los 50 millones que se agregaron entre 1950 y 1960. La expansión ha sido teratológica y las naciones se han hecho macrocefálicas con evidente perjuicio para el progreso.

Por el mismo tropismo y por el éxodo del campo, 25 millones de esos 50 millones fueron a engrosar la población urbana; se duplicaron, en la misma década, Fortaleza y Bello Horizonte y el partido de Matanzas —en el Gran Buenos Aires— aumentó en 310 por ciento. El incremento desorbitado de Brasil —de 52 a 71 millones o sea de 36.5 por ciento— se descompuso en 70 por ciento para la pobla-

ción urbana y apenas $\frac{1}{4}$ (18 por ciento) para la rural y en Colombia, las tasas respectivas de crecimiento fueron de 5 y 10 por ciento. Aquí y en Ecuador, las agrupaciones de 10 mil y más crecen a un ritmo de 12 por ciento.

Desplazamientos selectivos

Para agravar el problema, los desplazamientos son marcadamente selectivos. Por una parte, los inmigrantes extranjeros influyen desde muy temprano en el crecimiento desmedido de las ciudades. En Argentina, por ejemplo, esto ocurrió a tal grado que, en 1940, la mitad de los hombres de Buenos Aires, mayores de 20 años, había nacido fuera del país. Por otra parte, y en el orden interno, abandonan la aldea las personas jóvenes y vigorosas que tienen alguna iniciativa e instrucción lo que determina un deterioro cualitativo en las poblaciones rurales. En este tipo de desplazamiento predominan las mujeres al punto de que, en la muestra recogida por CELADE en Santiago había 100 mujeres por cada 71 hombres. Un hecho importante que se destaca en esta encuesta es el de que las $\frac{2}{3}$ partes de las personas que se habían desplazado de los lugares del interior hacia las ciudades provenían de poblaciones de más de cinco mil habitantes, y del campo propiamente dicho, sólo el 13 por ciento no obstante representar el área rural el 50 por ciento de la población en 1952.

Es significativo observar que la expansión de nuestras ciudades no guarda relación congruente con el crecimiento de las fábricas, las acumulaciones de capital y las ganancias en la productividad agrícola y está en razón inversa al promedio del producto nacional representado por la producción manufacturada y en razón directa al número de personas económicamente activas que participan en la producción primaria.

Los cinturones de miseria

Sin embargo, la tragedia mayor reside en la formación de esos tumores monstruosos que se denominan *villa miseria*, en Buenos Aires; *barricadas*, en Lima; *cantegriles*, en Montevideo; *villas de calocas*, en Porto Alegre; *bidonvilles*, en Puerto Príncipe; *callampas*, en Santiago y de otros modos en las diferentes ciudades de América. En estos cinturones de miseria que existen en la región hay ya cerca de 30 millones de moradores.

En las ciudades grandes, entre el 20 y el 30 por ciento de la

población ocupa viviendas de tipo rudimentario. En las de Colombia, por ejemplo, el 42 por ciento de esas viviendas carece de cañerías para agua y el 2.3, de alcantarillas. Según la Organización de Estados Americanos, en la América Latina, apenas 68 millones de individuos que viven en las urbes y 72.3 millones que viven en las zonas rurales, los que representan menos de la mitad de la población total, disponen de agua, proporcionada a través de cañerías.

Resultaría largo enunciar los problemas tremendos que crean estos grupos humanos sin estructura orgánica ni cohesión y en los que predominan los individuos jóvenes. Constituyen motivo de preocupación preferente para muchos dirigentes, porque son focos de delincuencia, de inquietud política y aun de sedición. Con el nombre de promoción popular se realizan en Chile esfuerzos tesoneros de organización de la comunidad, los que tratan de mejorar las condiciones de vivienda que se producen en estos cinturones de miseria con la grave consecuencia, a veces, de que, al hacer más atrayente el lugar, las familias se radican en él en forma más permanente, al mismo tiempo que se crea en otras personas la disposición a incorporarse al núcleo. Crece así el tumor y se hace infiltrante. Contribuyen también a exagerar la macrocefalia del país y contrarían la política que podría consistir en la creación de centros de actividad industrial y de otro orden en distintos puntos del territorio, de modo que las naciones crezcan más homogénea y orgánicamente.

Es errado creer que a estos cinturones de miseria se incorpora cantidad importante de los forasteros, que son, por otra parte, muy numerosos. Según las investigaciones que CELADE realizó en el Gran Santiago, éstos se reparten por la ciudad y, curiosamente, hay una proporción algo mayor que ha acabado en el Area Oriente. La forman, principalmente, las mujeres que se emplean como domésticas en las casas de las familias pudientes de este sector. En cambio, las **callampas** contienen buen número de residentes antiguos de la capital, que pertenecen a los niveles más bajos o que han sido rechazados por la urbe. Se les podría considerar parías. Es hecho sabido que los forasteros van a engrosar, preferentemente, las ocupaciones de servicios menores y de mínima productividad.

La vivienda

Con crecimiento tan desenfadado de la población en general, particularmente de la urbana, y con el ensanchamiento de los cintu-

rones de miseria, no sorprende que el panorama de la habitación sea tan desfavorable. Basándose principalmente en el Censo de las Américas, la Unión Panamericana estimó que, hacia 1951, el déficit excedía de 25 millones de unidades, porque sólo la mitad de las viviendas existentes llena las condiciones requeridas y porque precisa reemplazar el 80 por ciento de las que ocupa un 85 por ciento de los habitantes. Se podrían restaurar unos 6 millones más. Según Eduardo San Martín, no está incluido en ese déficit la necesidad de procurar techo al enorme grupo de los allegados adscriptos a los núcleos familiares.

Si se quisiera que tuvieran habitación propia el 80 por ciento de los moradores de la ciudad y el 60 por ciento de la población rural, habría que construir anualmente —a juicio del doctor Manuel San Miguel, Director Ejecutivo del Banco Mundial—, 12.6 y 4.6 viviendas por cada mil habitantes, en la ciudad y en el agro lo que daría un promedio de 8 por mil. Se agregarían así anualmente 1.850.000 unidades durante la década de 1960 a 1970. Como transcurrió ya una mitad de ese lapso el esfuerzo debería ser todavía más titánico. Según anota la OIT, prevalece aún en el campo el rancho pajizo de origen precolombino, destartado, con piso de tierra apisonada y sin higiene ni protección.

AMERICA LATINA, CONGLOMERADO HOMOGENEO

Semejanzas y diferencias

Algunos observadores de calidad sustentan que es erróneo y falaz hablar de América Latina, por cuanto la confrontación de los datos que corresponden a los componentes del nivel de vida y otros muchos revelaría marcada heterogeneidad. Por tanto, no se la podría considerar un verdadero conglomerado. Con la autoridad que acaso le confieren el estudio persistente, sus viajes extensos y repetidos y el privilegio de haber trabajado en distintos continentes, el autor sostiene que dicho conglomerado es más homogéneo que cualquiera de los otros que se reconocen habitualmente. Para apreciar dicha homogeneidad procede tener presente que se trata de un territorio que representa el 15 por ciento del planeta y que alberga alrededor del 7 por ciento de la humanidad, como también que ha estado sometido prolongadamente a fuerzas disociadoras.

Durante los tres siglos y más que abarcaron la conquista y la

colonia, no tuvimos, virtualmente, contacto alguno y no se nos permitieron los intercambios. Después los convenios bilaterales de distinto tipo fomentaron las relaciones con países extranjeros y contrariaron las que pudimos trabar entre nosotros. De modo mucho más radical nos separó la geografía y no es exagerado decir que, antes de la Carretera Panamericana y otras vías modernas de comunicación y, principalmente, antes de que se generalizara el transporte aéreo, fue muy arduo transitar por estos mundos y aun visitarse mutuamente.

Tampoco es exagerado anotar que hay, probablemente, más diferencias entre el norte y el sur de Italia y, en todo caso, entre varios estados de la India y entre el Brasil nordeste y meridional, que entre dos naciones nuestras. Casi todas las divergencias que se advierten entre nosotros provienen más bien de que nos hallamos en distintos momentos de la evolución demográfica, social y de otros órdenes, que de diversidades de carácter innato y permanente. Ahora que se han roto ya las barreras físicas y los tratos se hacen múltiples y vivos, nos iremos tornando más homogéneos sin necesidad de mezclarnos.

Las estructuras sociales

Parece haber consenso en que nuestra estructura social con estratos rígidos y bastante impermeables opone obstáculo muy serio al curso del progreso y a los empeños por lograr la prosperidad. Con vistas a abreviar y simplificar, procede trazar únicamente sus rasgos más característicos. América del Norte fue colonizada por familias que vinieron a establecerse donde gozaran de libertad y holgura. Encontraron una población aborigen que era, a la vez, escasa y primitiva. A la nuestra, llegaron conquistadores, que no trajeron mujeres y se mezclaron prontamente con las nativas. Por esta circunstancia y porque tropezaron, en algunas partes, con civilizaciones desarrolladas, no pudieron prescindir ni menos eliminar los elementos autóctonos. Por el contrario se sirvieron de ellos y como los animaba una apetencia voraz de lucro, se apoderaron de cuanto había a su alcance.

Por el sistema del mayorazgo, los repartimientos y las encomiendas, se configuraron las haciendas, que se extendieron y multiplicaron más adelante. Este tipo de tenencia de tierras conforma el rasgo más conspicuo y persistente de nuestro pasado y de nuestro presente. En las haciendas se ha arraigado, ayer y hoy, la dicotomía precisa y tajante entre una oligarquía dominadora y, a la vez, paternalista y una

masa enorme de desposeídos. De ellas provino, remotamente, la coexistencia de un puñado que disfruta de un patrimonio más o menos ingente y de una vida regalada junto a un grupo numerosísimo que vegeta en condiciones de mera subsistencia y de analfabetismo, ganándose el pan con la fuerza de los músculos (1).

En fecha tan reciente como 1913, el presidente del Partido Conservador de Chile afirmó en un discurso que, por ley de Dios, ha de haber unos pocos ricos y muchos pobres y que si se intentara cambiar este estado de cosas, se desencadenarían trastornos muy graves. Porque esos ricos estaban muy bien, no tenían por qué cambiar las cosas. No les convenía y algunos creyeron que el mejoramiento derivaría de que otros pasaran a engrosar sus filas.

La clase media

Para promover el progreso, los ojos y las esperanzas están puestos en las clases medias, apenas incipientes en la mayoría de nuestros países y de apreciable volumen, en algunos. También se les ha enjuiciado con tanta severidad, como para decir que no importa su cantidad, sino su calidad y que ésta deja mucho que desear. Según estos críticos, los hombres que suelen destacarse de entre la clase media, después que asumen el poder político o financiero, desertan de los ideales y no producen los cambios profundos que requiere la situación.

Estas interpretaciones pueden incurrir en pecados de simpleza y de subjetivismo; pero contienen dosis innegables de verdad. Con

(1) Para referirse a la Inglaterra de su tiempo, Disraeli habló de las "dos naciones". De modo mucho más dramático siguen existiendo en cada uno de nuestros territorios. La CEPAL lo ha demostrado con profusión de datos. Con un promedio de ingreso personal de 370 dólares para la zona, la mitad de la población percibe 120 dólares y el 5 por ciento de los privilegiados, 2.400 dólares o sea 20 veces más. En Chile el 3 por ciento de los individuos recibe un 25 por ciento del total y el 55 por ciento, que queda al otro extremo, percibe menos del 16 por ciento; para México, El Salvador, Venezuela y Ecuador, serían el tamaño del grupo adinerado y la proporción del ingreso total, respectivamente, 5 y 36 por ciento; 8 y más del 50 por ciento; 15 y 50 por ciento; 1 y 17 por ciento. Las diferencias se ahondan porque los impuestos no son progresivos, sino que tienen carácter regresivo. Esto se debe principalmente a que los impuestos indirectos constituyen algo así como el 60 por ciento de la tributación. La misma dicotomía se percibe en cuanto a tenencia de tierra, vivienda, educación, etc. Hay, en verdad, dos naciones en cada una.

exageración deliberada, se decía que ningún jacobino ministro es ministro jacobino y uno ha visto aburguesarse progresivamente a algunos partidos de izquierda e inclinarse la banderas reformistas de muchos individuos que ascendieron a situaciones prominentes. Por razones como éstas, resulta fácil explicar la suerte que han corrido muchas enmiendas fundamentales. En principio muchos reconocen que una política de desarrollo económico y social exige introducir reformas drásticas en los sistemas impositivos y de tenencia de la tierra. Pero sólo bajo presión se resuelve, en ocasiones, la aprobación de leyes, que, apenas por excepción, son suficientemente enérgicas, y que, en la mayoría de los casos, quedan en el papel o se van ejecutando con dañosa lentitud.

No se puede negar que nuestra estructura social, como casi todas las otras expresiones de nuestra convivencia, está evolucionando en un sentido favorable por los efectos mismos del progreso y por la voluntad tenaz de algunos dirigentes. Aun quienes impugnan con más ahínco esa estructura, le reconocen cierta porosidad. De no poseerla, la habrían destrozado las fuerzas de expansión, en forma parecida a lo que ha acontecido con las castas de la India. Sería fácil demostrar que logran ascender socialmente los que se han beneficiado de la educación. Entre los universitarios, los técnicos y los obreros calificados se reclutan, con pocas excepciones, quienes logran el acceso a un estrato superior.

LA EDUCACION

Logros y retrocesos

Cabe afirmar que, no obstante los esfuerzos titánicos que se han desplegado y los logros alcanzados en tiempos recientes, los hombres están perdiendo las dos batallas en que tienen o deberían tener mayor interés: las batallas contra la ignorancia y contra el hambre. Casi todas las naciones han acrecentado la proporción de su producto nacional bruto o del presupuesto que destinan a educación, hay regiones circunscritas en las que se pone en servicio una escuela cada semana y, sin embargo, hoy existen en el mundo más analfabetos que nunca antes en el pasado. Los expertos parecen haber convenido en que una concurrencia regular a las escuelas primarias que no cubra siquiera cuatro años genera analfabetos funcionales, que pueden hallarse en peores condiciones que los absolutos. Dicha concurrencia re-

gular implica que el año académico incluya, al menos, 200 días y cada uno de éstos, cinco horas de estudio.

Las deserciones o las muertes académicas —como las llamamos en la Facultad de Medicina— obedecen principalmente a una causa económica. Alguna influencia ejerce la incomprensión o la indiferencia de los padres; pero es insignificante comparada con la que proviene de la urgencia de que el menor trabaje, de la incapacidad para mantenerlo, de las distancias y las dificultades de transporte, etc. La imposibilidad de construir locales y de contar con maestros en las cantidades indispensables ha inducido a las autoridades chilenas, como a otras, a implantar dos turnos —para unos alumnos por la mañana y para otros por la tarde— que, abreviando la jornada de cada alumno de primaria y echando sobre los hombros de los profesores una carga insoportable, daña seriamente la eficiencia de la tarea docente y fomenta las deserciones.

La manera más simple de estimar el nivel de educación consiste en establecer la proporción de analfabetos entre los mayores de cierta edad, generalmente la de 15 años, y el número de años de escolaridad que, en promedio, han tenido los adultos. Es tan elemental este procedimiento que su empleo sólo se justifica cuando no es posible obtener mejor información.

Se logra una estimación más precisa del problema mediante la determinación del número de alumnos matriculados o mejor, del número de los que están concurriendo a los establecimientos de los distintos niveles, la razón entre éstos y el número de profesores, la cantidad de dinero que se gasta anualmente en cada uno de ellos, el porcentaje del presupuesto nacional que se asigna a estos propósitos, etc.

Relativamente abundantes, pero incompletos y sin sistematización, los datos revelan que, en América Latina, se ha incurrido en sacrificios importantes para introducir mejoras en este orden y se ha conseguido un apreciable avance. Sin embargo, estamos a distancia cada vez mayor de alcanzar las metas que impone la sociedad moderna y más aún, de satisfacer las exigencias que provienen de nuestro afán de imprimir al desarrollo un curso pujante y rápido. Se debe el distanciamiento a que la ciencia y la técnica han avanzado con tremenda celeridad, a que estamos ascendiendo desde un punto muy bajo y a que no podemos prescindir de la maquinaria que nos legaron nuestros antepasados. Sería menos difícil borrar la pizarra y escribir de nuevo.

Planeamiento de la educación

Hay dos razones preponderantes para contemplar el futuro con optimismo. Por una parte, se ha difundido la conciencia de que, la educación representa el medio más directo y eficaz por el cual una sociedad puede influir la calidad del factor humano y, por lo tanto, debe tener primera prelación en los programas de desarrollo. De otra, impera la convicción de que ella es un todo cuyos elementos integrantes no se pueden considerar independientemente. Esta doble circunstancia exige recursos humanos y materiales tan ingentes y tan crecientes, como para ser, virtualmente, ilimitados y como para que sobrepasen nuestra capacidad para obtenerlos. Se ha impuesto así la urgencia perentoria de planearla, tarea que significa buscar una ecuación entre lo deseable y lo posible y un proceso continuo de progresión horizontal y vertical, con los debidos reajustes.

La voluntad de planear ha puesto de relieve deficiencias y defectos cuya corrección debió intentarse hace mucho tiempo. Ninguna falla es más nociva que la escasez extrema de especialistas en educación. Durante siglos prevaleció el concepto de que bastaba con que los profesores poseyeran ciertos conocimientos y supieran transmitirlos y, debido a esto, se descuidó su formación en grado extremo. El rendimiento pobre de nuestra educación no proviene tanto de la falta de recursos como de los errores de organización y de ejecución. Estructurar un sistema que canalice dichos recursos y evite la dilapidación produciría más beneficios a corto plazo que cualquiera inyección de dinero.

Imperfecciones y derroches

Para apreciar la magnitud del derroche y la gravedad de la ineficiencia, basta repetir que —según el informe preparado en conjunto por UNESCO, ECLA, la Oficina de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y CELADE—, no obstante el empuje vigoroso que han dado a la educación nuestros países en los últimos 15 años y, sobre todo, en el último decenio, la elevación de su nivel medio ha sido apenas perceptible. El impulso se aprecia en el porcentaje que se le adjudica en el presupuesto nacional, el que ha subido de 11 por ciento en 1957 a 23 por ciento más, en el momento actual.

A excepción de Argentina, Colombia y Brasil, que exigen, respectivamente, 7, 5 y 4 años, todos han establecido la educación pri-

maria obligatoria de seis años de duración. Nueve países han conseguido incorporar a la enseñanza un número de niños que es equivalente, excede o apenas queda por debajo del número de niños existente en el grupo de 7 a 12 años; seis tienen más del 70 por ciento, y entre los demás que quedan por debajo, sólo uno se halla en posición realmente desmedrada. El incremento de la educación secundaria ha sido todavía más espectacular; en varias naciones se ha duplicado la matrícula y hoy están registrados en Argentina, Chile y Panamá, el 38, el 27 y el 22 por ciento del grupo de 13 a 18 años. La educación superior ha experimentado también una expansión de mucho significado .

La medalla tiene su reverso. Ningún país ha logrado disminuir el número absoluto de analfabetos, que se calcula en unos 38 millones. Los porcentajes van desde 13.6 para Argentina a 70 para Guatemala y 89.5 para Haití. Entre 12 y 15 millones de niños no tienen acceso, anualmente a escuela alguna y de 100 que ingresan en la escuela primaria, completan el ciclo sólo 10 en Honduras y Nicaragua, menos de 40 en Costa Rica, Uruguay y Venezuela y 46 en Panamá. Para la escuela secundaria los porcentajes van desde 46 en Costa Rica y 31 en Chile a 27 en Panamá. Han recibido preparación específica menos de la mitad de los profesores primarios y de un tercio de los secundarios. Sobre todo en el medio rural, muchos de los establecimientos primarios sólo tienen hasta cuarto grado.

Defectos de calidad

Sería engorroso enunciar los defectos de calidad; interrupción de la continuidad entre los diversos niveles; programas desequilibrados y recargados, al mismo tiempo que con insuficiencias de contenido científico y técnico; repeticiones frecuentes de cursos que estropean los rendimientos y limitan la capacidad de los establecimientos; carencia virtualmente completa de servicios de orientación y auxilio a los alumnos; relación inconveniente entre el número de éstos y de profesores, que soportan una carga docente en exceso; enseñanza secundaria concebida como preparación para la universidad o para convertirse en empleado, etc. Por las deficiencias en la aplicación práctica, de la enseñanza impartida, la escuela rural suele estar desprovista de incentivo. Como dijo Arciniegas, el campesino no tiene qué leer ni para qué escribir. Suele fomentar, en cambio, el éxodo de población.

Por lo demás, nuestra educación ha sido conservadora, no sólo en

sus métodos y sistemas, sino también en cuanto no promueve las transformaciones que requieren nuestras sociedades. Por el contrario fortalece la rigidez y la dicotomía. En las escuelas y particularmente en las de niveles superiores, hay proporción considerable y anormal de hijos de familias con ingresos altos. Además de anacrónico, es dañino mantener gratuita la educación universitaria ya que esto, conduce a que de ella se beneficien los que tienen más posibilidades económicas, porque sus padres pueden subvenir a sus gastos y prescindir de su trabajo. Deberían éstos pagar derechos grandes de matrícula y disfrutar los capacitados que no tienen recursos, de becas de monto suficiente.

Entendida como el conjunto de las piezas que la forman, la estructura de nuestra educación es tan imperfecta que no necesitamos, al menos, preguntarnos cuál será la relación entre el producto y la inversión. Sin repararla y ampliarla, no hay posibilidad alguna de dar impulso enérgico a nuestro desarrollo y bien podemos seguir profanando que "la educación posee el más alto multiplicador económico, social y cultural". Así reza la Declaración de Santiago que emitió en 1962, la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina. Ninguna inversión puede ser excesiva, su monto está condicionado sólo por las posibilidades y el problema es de mera estrategia: se trata de resolver cómo y dónde se dan las batallas.

ALIMENTACION

Empeora el panorama mundial

En la historia milenaria de la agricultura nunca se dio antes el caso de un país, como Estados Unidos, que, incrementando su producción de granos, desde hace más de un decenio, a una tasa anual de 4.8 por ciento, la duplicará en un lapso de 15 años; que procura a su población una dieta tan rica, en cantidad y calidad, como para estar generando problemas diversos de sobrealimentación; que paga a los hacendados para que no siembren tanto y obtiene un superávit que sus bodegas colosales no alcanzan a almacenar. Lo distribuye pródigamente por el planeta, a título gratuito o de evidente concesión. Tampoco se dio antes otro caso como el de Dinamarca, en el que el trabajo de un hombre alimenta a 20, y a 200, el kilómetro cuadrado de tierra cultivable que labran 10 individuos. Resultan así provistos, a nivel muy satisfactorio, sus 4.4 millones de habitantes y a más de

esto, exporta cantidades suficientes para alimentar a 3.6 millones de habitantes de otros países. No son mucho menos sorprendentes los ejemplos que ofrecen Australia, Canadá, Gran Bretaña, Francia, Holanda y el Japón.

Esto no es óbice para que, según afirmación perentoria del doctor Binay R. Sen, Director General de la FAO, se esté ensanchando la brecha entre el suministro de alimentos y el crecimiento de población y de no estabilizarse ésta y no adoptarse medidas revolucionarias para acrecentar ingentemente aquél, se cierne sobre la humanidad la amenaza de desastres de magnitud sin precedentes. No es peligro remoto: los años que restan de este siglo constituyen el período crítico .

Para probar que se ensancha esa brecha, basta notar que, en el último quinquenio —1959-60 a 1963-64—, aumentaron los habitantes en 11.5 por ciento y la producción de alimentos, en 6.5 ocasionando una retracción al suministro per cápita de cerca de 4.5 por ciento. Aunque tenga éxito el programa de gran envergadura —**Campaña contra el Hambre**— que han concertado la ONU y la FAO para aumentar ingentemente dicha producción, las ganancias sólo servirán al propósito de dar tiempo a la humanidad para que regule sus nacimientos y los ponga a un ritmo que puedan seguir los rendimientos agropecuarios.

Mientras tanto, “la humanidad sumergida” de Asia, Africa y América Latina, que exportaba anualmente, hacia el fin de la década de 1930, 11 millones de toneladas de grano, se ha convertido en importadora. El volumen de las importaciones anuales subió de 4 a 13 millones de toneladas entre el principio de la década de 1940 y 1960 y alcanzó a 25 millones, en 1964. China comunista necesitaría obtener, anualmente, 5 ó 6 millones de toneladas de trigo en el mercado internacional y destinar de la adquisición de alimentos y abonos cerca del 40 por ciento del dinero que proviene de sus ventas al exterior. A partir de 1963 la Unión Soviética se convirtió en comprador todavía más ingente.

La agricultura debería tener prelación alta

En América Latina se advierte una corriente caudalosa de opinión en el sentido de que se incurrió en un error grave al colocar en lugar secundario el fomento de la agricultura y que a él se debe la situación desmedrada en que ésta hoy se halla. Además de que vive de

ella una mayoría de la población de nuestros países, su desarrollo condiciona el progreso de los otros sectores de la economía. Corregir el estado de cosas y dar al agro impulso fuerte merece, después de la educación, preferencia manifiesta. La equivocación pudo provenir de dos conceptos también errados. De una parte muchos creyeron que la industrialización —como se ha dado en llamarla— constituía una especie de panacea, como también el mecanismo más eficaz para producir prontamente una elevación de los niveles de vida. Por otra, los rendimientos de la tierra parecían crecer de manera tan pujante que no se creyó justificado conceder a este rubro mayor preocupación. En verdad estos incrementos traducían la recuperación del marasmo y la desarticulación que acarrió la segunda guerra mundial.

En verdad el rendimiento per cápita ha disminuído, en América Latina, en un 6 por ciento, desde 1958, que fue el año mejor de la postguerra lo que no es de sorprender, puesto que aún las naciones con agricultura más avanzada afrontarían dificultades graves para mantener siquiera ese rendimiento, si sus poblaciones aumentaran a la velocidad de las nuestras. Tomemos tres ejemplos, Estados Unidos ha incrementado anualmente su producción de trigo en 2.7 por ciento; Francia en 2.3, y Japón, la de arroz, en 1 por ciento. Naturalmente todos estos valores se habrían hecho negativos si sus crecimientos demográficos fueran del orden del 3 por ciento, como los nuestros. Tampoco sorprende que, a pesar de que en cuatro países nuestros los habitantes reciben una ración calórica que no alcanza a 2.200 calorías al día y en la mayoría apenas excede de 2.500, las importaciones agropecuarias constituyan peso abrumador para algunas economías y tengan tendencia progresiva.

Se ha comentado en demasía la condición deplorable del régimen de tenencia como para que valga la pena insistir. Basta citar la información que da Hugo Jordán. Unas cien mil personas poseen 471 millones de hectáreas, o sea el 65 por ciento de la superficie agrícola bajo dominio privado, unos dos millones son empresarios medianos y cerca de 30 millones, minifundistas o trabajadores sin tierra. De la población total algo más del 50 por ciento vive en el campo; pero las proporciones van desde 87 por ciento para Haití a 18 por ciento para Uruguay y se advierte una relación indirecta y bastante sistemática entre el monto de esta proporción y los niveles de vida. Diversos estudios han demostrado que los ingresos del campesino son considerablemente inferiores a los del obrero de la ciudad y que sus tasas de analfabetismo son más del doble y en un caso, cuatro veces superio-

res. Anomalías tan extremas son más que suficientes para explicar el estado deplorable en que se encuentra nuestro agro.

El despegue en la agricultura

Es obvio que existen, fundamentalmente, dos maneras de impulsar esta producción: aumentar el rendimiento por unidad de superficie y por trabajador en la zona explotada o extender ésta. La primera ofrecería ventajas muy considerables. Más aún, investigaciones recientes sugieren significativamente que, al igual que sucede en la economía, habría en esta esfera, un punto de despegue después del cual los rendimientos seguirían aumentando persistente y más o menos automáticamente. Entre otros países, ha ocurrido así en Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y Australia. Con acopio de datos, lo prueba fehacientemente Lester R. Brown.

También, como en la economía, habría para lograr ese desideratum, condiciones previas o propiciatorias. Se requerirían un cierto nivel de ingresos per cápita, de alfabetismo, y de suficiencia en el sector no agrícola, e incentivos adecuados que consisten, esencialmente, en que el campesino obtenga cosechas mayores de las que exige la mera subsistencia del grupo familiar, para entregar al mercado y por las cuales obtenga retribución directa y equitativa. El incumplimiento de este último requisito explica el resultado relativamente precario que han alcanzado las granjas colectivas y estatales de la Unión Soviética. Naturalmente, es menor todavía para los latifundios porque los beneficios rematan en el bolsillo del patrón.

Para abreviar, anotemos solamente que, en el período entre la preguerra y 1960-62, se han conseguido aumentos de rendimiento promedio por año en la siguiente forma: de 0.2 por ciento, los países con ingresos per cápita por debajo de 200 dólares; de 1 por ciento los que tienen ingresos entre 200 y 1.000, y de 2.2 por ciento, cuando los ingresos exceden de dicha cantidad. Del mismo modo, los incrementos son, respectivamente de 0.2, de 1.1 y de 1.4 por ciento para niveles de alfabetismo por debajo de 50, entre 50 y 80 por ciento, y por encima de este porcentaje.

Evidentemente, se precisa cierto volumen de renta personal para comprar un arado, abonos y pesticidas (insecticidas, herbicidas y fungicidas), y para disponer de dinero, ha de haber un remanente que vender y un mercado que lo compre. Experiencias reiteradas demuestran palmariamente que para aprender a asimilar cualquiera de las

innovaciones que han revolucionado la agricultura y para no olvidarlas prontamente, el agricultor debe saber leer y escribir sin dificultades. Por transmisión oral, hasta las ideas sencillas se deforman y no llegan lejos de los sitios de investigación y ensayo.

Para la agricultura de extensión importa menos la suficiencia del sector no agrícola; en la intensiva, se necesita una variedad de artículos y de servicios, que van desde los insumos de capital, como esos abonos y pesticidas, hasta la investigación, el crédito y el transporte. Todavía más, no bastan los bueyes para la siembra en profundidad, se requieren tractores y equipo pesado, como también proyectores a presión para la aplicación de algunos pesticidas.

Satisfechos estos diversos requerimientos, sobrevendría un momento en que la producción aumenta substancialmente y en que el incremento sigue creciendo, sostenida y casi automáticamente. Para que el proceso se convierta, de veras, en automático, la sociedad debe sacarle partido y robustecerlo. Ya veremos cuáles son las características de tal sociedad. Si este planteamiento tan plausible tiene plena validez, parece obvio, por una parte, que no ha de pensarse en conquistar los espacios baldíos, sino en el grado en que este esfuerzo no contraríe el más fructífero de intensificar la explotación del ecúmene actual y, por otra, que precisa atacar al bastión por distintos frentes.

ECONOMIA

El despegue de Rostow

Conviene tener una idea de la tesis formulada por W. W. Rostow, cuya formulación cabal es demasiado compleja. Dice él que la historia de la economía, al igual que la de toda otra actividad humana, es una tela inconsútil. Como la túnica de Cristo, no tiene costuras y es difícil distinguir claramente los períodos por los cuales ha atravesado. Parece existir, sin embargo, uno muy largo, que puede prolongarse un siglo y más, durante el cual el progreso es muy paulatino y se crean las condiciones que llama previas o de facilitación. En un momento dado se produce, en el plazo de dos o tres décadas, el despegue (*take-off*) a partir del cual la tasa de ahorro e inversiones crece de tal modo como para aumentar considerablemente el rendimiento per cápita, lo que acarrea cambios radicales en las técnicas de producción y en el flujo de los ingresos, perpetuando dichos fenómenos en forma que los mejoramientos se hacen progresivos y más o menos

automáticos. Esas innovaciones en los métodos de producción y el encauzamiento de los ingresos hacia inversiones de rendimiento, como también el aprovechamiento de las potencialidades de la economía internacional, requieren la existencia de un grupo de hombres con voluntad y autoridad para introducir las y difundirlas y una sociedad, dispuesta a perpetuar dichas innovaciones.

Además de este tipo de sociedad y de esos hombres dispuestos a asumir responsabilidades crecientes, precisa que, previamente, la tasa de inversión productiva haya excedido del 10 por ciento del ingreso nacional y que uno o más sectores manufactureros de importancia hayan adquirido ya impulso. El desprendimiento es detonado, por un estímulo intenso, como una revolución política, que altere el equilibrio del poder, el carácter de las instituciones, la distribución de ingresos y la propensión a las innovaciones; pueden impulsarlo las innovaciones mismas o un nuevo ambiente internacional que favorezca la apertura de un mercado o lo cierre, como en un bloqueo. En este segundo caso, emerge la necesidad de sustituir las importaciones por manufacturas nacionales.

Conviene estudiar la concepción de Rostow con prolijidad, no sólo por su interés intrínseco, sino también por su aplicación a la América Latina. Puede que nuestros países sigan en el estado de crisálida y no hayan emprendido el vuelo, porque el crecimiento desorbitado de la población impide la elevación de los niveles de ingreso per cápita o porque la estructura rígida de nuestras sociedades no propicie el surgimiento de ese grupo voluntarioso y con autoridad ni le confiera, además, aptitud para asir los impulsos y perpetuarlos.

Evolución reciente de la economía

Quien lea la publicación de las Naciones Unidas sobre **El Desarrollo Económico de América Latina en la Post Guerra** recibe una impresión sobradamente pesimista. Con acopio de datos y evidente competencia presenta un cuadro que conviene resumir apretadamente. Además de que el crecimiento de la economía no fue sostenido, se inició, a poco de terminar la Segunda Guerra Mundial, un proceso de decaimiento de dicho ascenso, que tendió a generalizarse, a partir de 1955 e indujo a muchos países al estancamiento, y a algunos, a una disminución del monto absoluto de los ingresos reales per cápita. El aumento del producto interno que fue, al principio, de 5.7 por ciento al año, se redujo, sucesivamente, a 4.7 y a 4.3 por ciento. Aun

el ritmo de 6 por ciento con que creció la industria manufacturera no resultó tan importante, puesto que partió de un nivel muy bajo y ha sido mayor en otras regiones. Como el incremento de la producción agropecuaria fue apenas de 3.5 por ciento, no logró satisfacer las demandas de exportación y de consumo interno, con manifiesto entorpecimiento del proceso global. La baja de los precios de exportación mientras los de importación se mantuvieron o se elevaron, recrudesció el desequilibrio de las balanzas de pago y el déficit aumentó unas nueve veces .

El aumento del producto por habitante, que alcanzó en un decenio, a más de un 25 por ciento, fue sólo de 40 por ciento, en los últimos 16 años. De los individuos que se incorporaron a la fuerza de trabajo, cerca del 40 por ciento se empleó en el comercio, el gobierno y otros servicios, actividades de poca productividad o cuyos beneficios se dejan sentir a largo plazo (educación, salubridad, etc.). No es de sorprender pues, que el producto interno por persona se haya estancado o sufrido merma. No obstante el crecimiento de la inversión externa y la utilización de otras fuentes de financiamiento, no mejoró el coeficiente respectivo porque el ahorro interno se deprimió en sus magnitudes relativas, a consecuencia del deterioro de la relación de intercambio.

Como anota certeramente J. A. Mayobre en comunicación reciente, resulta peliagudo discernir el papel que en desarrollo tan precario ha jugado el proceso demográfico, porque se afrontan antagónicamente las posiciones ideológicas de los analistas. Con algo de exageración se puede decir que éstos se han agrupado en dos campos diferentes y asumido actitud tan polémica como para dar la impresión de que contemplan los hechos a la luz de la convicción que han adquirido ya.

Una de las dos interpretaciones en pugna consiste, en sostener que los incrementos económicos, porque los consume la avalancha de individuos que se incorporan a la colectividad, no elevan los niveles de vida; disminuir el volumen de esta invasión constituye, por tanto, requisito indispensable para el progreso. A los que mantienen la otra interpretación no inquieta el crecimiento veloz de la población que, en el pasado, ha solido coincidir con períodos de bonanza, porque hay abundancia de recursos y porque sería factible, de todos modos, impulsar considerablemente la economía. El autor confiesa pertenecer al primer grupo; pero reconoce que los fenómenos son demasiado complejos y cambiantes como para poder reducirlos a una fórmula sim-

ple que relacione la evolución demográfica con el comportamiento de los niveles de vida.

Pretendida similitud con fase preindustrial de países desarrollados

En el caso particular de América Latina, ocurre que Brasil, México y Venezuela, los tres países que, últimamente, han logrado incrementos mayores que los ingresos per cápita tienen también tasas de crecimiento de población bastante superiores al promedio de la región. A la inversa, Argentina, Chile y Uruguay se encuentran, en cierto modo, al otro extremo de la escala. Se ha querido ver en estos hechos una repetición de lo que sucedió en algunas naciones hoy avanzadas, cuando se hallaban en fases incipientes de su industrialización. En aquel entonces las expansiones y retracciones económicas solían coincidir con aumentos más rápidos y más lentos de población, pero no hay similitud alguna entre las condiciones por que atravesaban, a la sazón, esos países con la que hoy ofrecen los nuestros. Dichos aumentos no fueron ni por un instante, parecidos a los nuestros ni alcanzaron, prolongadamente, siquiera a la mitad; además, decayeron después, en forma paulatina y con independencia, de las fluctuaciones de la economía.

En contraste se pueden exhibir algunas comprobaciones incontrovertibles. La tasa de crecimiento demográfico que, según vimos, se ha elevado progresivamente en años recientes y, con probabilidad, no ha alcanzado su máximo, es ya de 3 por ciento al año. Como el ingreso real aumentó anualmente a razón de 4.8 por ciento en 1950-55; de 4.3 por ciento en 1955-60 y de 3.5 en 1960-63, el incremento anual de ingreso per cápita declinó, en el período, desde 1.9 a 0.65. Si nuestra población aumentara —agrega el señor Mayobre— a una tasa de 0.8 por ciento —como la de Europa Occidental— y se recobraran las ganancias que se lograban en 1950-55, la región podría duplicar su ingreso per cápita en 17 años o sea en la mitad del tiempo que ha de requerirse, si se mantiene la fertilidad actual. Con ella deberíamos, para mantener el nivel actual de ingresos, dedicar a inversión una proporción 3.5 veces mayor que los europeos, si se acepta una relación constante entre el capital invertido y el producto.

A propósito de esa pretendida similitud, no huelga recordar que, en la fase preindustrial los países hoy avanzados tenían poblaciones muy pequeñas. Basta pensar que era de unos 7 millones la de Inglaterra y Gales, en 1770 y de menos de 20 millones la de Estados Uni-

dos, en 1840. Entre nosotros varios tienen ya más de 10 millones; Brasil, 81 millones; México, 42 millones, y Argentina, 23 millones. Los europeos crecían entonces un 10 por ciento en la década, frente a 20 por ciento y más, que es el aumento registrado, en general, para nuestras naciones. Este último incremento se debe, en mayor medida, a tasas crudas de fertilidad muy alta, en tanto que las de los europeos habían disminuído ya a 30 ó 35 por mil. El desahogo de las emigraciones en gran escala permitió a éstos extenderse por el planeta y lo que es de importancia no menor, ya habían logrado, en esa época, un grado de progreso tecnológico considerablemente mayor que el resto del mundo, al que podían explotar para su beneficio. Se calcula que, entre 1800 y 1950, llegaron a América 67 millones de individuos y que, de ellos, 60 millones provenían de Europa.

Hay, pues, diferencias cardinales entre la situación de los países desarrollados durante su fase preindustrial y la de los nuestros, en el momento actual. Se podría acaso alegar otro argumento. Como se ha ensanchado en muchos sentidos esa diferencia, se han agregado, a lo largo del tiempo, nuevas dificultades. La prosperidad de Europa, de Estados Unidos y de otras regiones ha disminuído apreciablemente el incentivo de invertir o de avocindarse en las nuestras.

LA REVOLUCION DE EXPECTATIVAS SURGENTES

Hoy por hoy están de gran moda la palabra y el concepto de revolución. Se la reconoce en demografía, en los conocimientos, la ciencia y la técnica y en otros mil aspectos de la vida contemporánea. Ninguna es más perceptible ni tiene más fuerza dinámica que "la revolución de expectativas surgentes" o en ascenso, según la expresión que originó Cleveland y echó a rodar Adlai Stevenson. El aserto no es hiperbólico ni tampoco lo es afirmar que, en ninguna otra región del globo, se deja sentir con mayor pujanza que en América Latina. A que ocurra así debe haber contribuído la convicción de que deberíamos estar mucho mejor. Hace tanto tiempo que se habla de que nuestra región es el territorio del porvenir y que se ponderan los recursos de que disponemos, que la imagen de "El Dorado" se halla siempre presente en nuestras mentes. Porque están tan próximos, no podemos eludir la comparación con Estados Unidos y Canadá. La proximidad de los colosos —que, por otra parte, son, históricamente, más jóvenes— hace patente y doloroso el efecto de demostración de que habló Duesenberry.

Sea como fuere, casi nadie quiere ya, en estos mundos, quedarse como está y las ansias de mejoramiento son realmente frenéticas. Se ha destapado la miseria del campo y los campesinos huyen de él en número creciente o reclaman desafortadamente que se les incorpore a la civilización. Con sobrada razón, se nos acusó, en el pasado, de caudillismo. En verdad hemos tenido dictadores que se perpetuaron en el poder y aun, que lo legaron por herencia. A ese personalismo ambicioso se pueden atribuir casi todos los disturbios de otros tiempos. No sería difícil demostrar que los actuales, como también la inquietud política que prevalece en todas partes, se deben ahora, esencialmente, a los afanes por elevar los niveles de vida, pronta y substancialmente.

Aparte de los beneficios que por sí misma representa, esta efervescencia, ha traído otras dos consecuencias también positivas. Por una parte, estamos enjuiciando nuestra estructura social, nuestras instituciones, actitudes y maneras de proceder con una severidad que es excesiva pero que constituye fuerte acicate para el cambio. Por otra parte, está cundiendo la fiebre de la planificación que, como han apuntado varjós, nadie la considera ya propia de los regímenes socialistas, exclusivamente.

Hasta hace poco, los ministerios de educación o de hacienda se limitaban a tomar una que otra medida y casi ninguna los de agricultura e industrias. Parecían encargados de vigilar o presidir el curso de los acontecimientos. Sin desconocer que hubo algunas reformas enérgicas en el agro y aun en la educación, no es exagerado decir que éstas obedecieron a impulsos visionarios. Sólo últimamente se advierte la preocupación por recoger y compulsar los datos pertinentes, por preparar el personal requerido, por considerar el desarrollo como un proceso cuyos componentes no se pueden separar, que se influyen recíprocamente de distintas maneras y que requieren ajustes sucesivos. En estos acontecimientos recientes se cifran las mejores esperanzas de progreso rápido y efectivo.

Preocupación reciente por el crecimiento de población

No se nos puede reprochar porque en estos proyectos no se haya considerado el problema demográfico. Lleras Camargo, estadista cumbre, ha tenido el coraje intelectual y moral de andar proclamando, a los cuatro vientos, que, habiendo dedicado su vida al servicio público, se dio cuenta, tardíamente, de que luchó buena parte de su tiem-

po contra dificultades cuyas auténticas causas no logró precisar con exactitud ni oportunidad. El ilustre colombiano considera que el crecimiento desmesurado de la población determina, en gran medida, la inestabilidad política, la dislocación social, la inquietud y la alarma, la desesperanza de las masas y la frustración de quienes las dirigen, problemas todos que se confrontan en la América Latina. Siendo Presidente de los Estados Unidos, Eisenhower declaró en diciembre de 1959, que los programas de su gobierno no contendrían doctrina positiva en materia de control de la natalidad, porque no era éste, asunto de su incumbencia. Ahora está participando, con mucho ahinco, en estas actividades y afirmó recientemente que la explosión demográfica se ha convertido en la actualidad en un problema crítico que amenaza ahogar los progresos económicos de muchas naciones y pone en peligro los afanes del mundo libre por obtener paz y seguridad.

Igual ha sido la reacción de otros muchos destacados dirigentes. En febrero de 1965, el Secretario General de la ONU expresó que, entre los trabajos de este organismo y los de sus agencias especializadas, debían incluirse los de la política de población y los programas nacionales de acción. Hace apenas dos años, la FAO cambió una actitud mantenida durante dos decenios, para señalar, como ya vimos con anterioridad, los desastres que pueden sobrevenir en años próximos. El cambio obedece a la convicción de que no basta aumentar la producción de alimentos. La OMS se propone dedicarse a las investigaciones sobre la reproducción humana y el ECOSOC, la ECAFE y la CEPAL están tocando, asimismo, campanas de alarma.

En diciembre pasado, Perú creó, por Decreto Supremo, un Centro de Estudios de estas materias, porque reconoce la relación estrecha entre el crecimiento demográfico y el desarrollo económico. También ha habido una declaración oficial de Colombia en el sentido de que aun los índices básicos de la economía que han mejorado, no guardaron ritmo con el aumento de población. Guatemala manifestó que el desarrollo no ha sido suficiente para afrontar este crecimiento y Panamá expresó que el crecimiento no ha sido acompañado por los cambios económicos que determinen incrementos suficientes del ingreso per cápita.

Política de Población

Por lo demás, pocas naciones de otras regiones del mundo han puesto en práctica o formulado siquiera una política de población, en circunstancias en las que también para muchas de ellas el problema

demográfico reviste gravedad considerable. La tiene, evidentemente, para el Asia sudoriental y para cualquier país en el que se estreche la relación entre habitantes y recursos naturales hasta márgenes peligrosos. Nuestro caso es muy distinto y exige una aclaración precisa. Para citar ejemplos que el autor conoce relativamente bien, la indigencia de los habitantes del Indostán y del Pakistán no ofrece similitud alguna con nuestra pobreza, salvo en cuanto ellos y nosotros tenemos que reprimir el crecimiento de población. Nuestra pobreza se parece a la del millonario que tiene sus dineros en una caja fuerte y forcejea por abrirla.

Los datos y las observaciones muy abundantes y dignos de crédito que han exhibido los expertos en educación, economía, agricultura y en otras disciplinas configuran una lección bastante clara. Parece evidente que para impulsar el proceso o para detonar el despeque, como diría Rostow, se requiere que el producto nacional bruto haya alcanzado cierto volumen, que los ingresos se distribuyan con alguna equidad y que la educación haya alcanzado también niveles satisfactorios. Se trata, pues, de llenar estos requisitos. Para conseguirlos precisa, evidentemente, modificar la estructura social e introducir reformas profundas en los sistemas impositivo y de tenencia de la tierra. Es incuestionable que se hace preciso encauzar los excesos de renta que se destinan a gastos suntuarios o se dejan inactivos hacia inversiones que tiendan a la productividad. Tampoco puede discutirse que el predominio de latifundios y minifundios no permite constituir las empresas agrícolas de verdadera eficacia productiva que se requieren para transformar las estructuras sociales. Sin embargo, el aumento desenfrenado de población opone el obstáculo más formidable de todos.

El control de la natalidad

No lo han entendido así muchos dirigentes y políticos; pero sí el hombre de la calle y sobre todo, la mujer. Lo revela claramente su actitud frente al control de la natalidad. Varios estudios parciales han demostrado que una mayoría substancial de las mujeres (unas 4 de cada 5) desea que existan estos servicios y que se pongan los agentes anticoncepcionales al alcance de quienes quieran usarlos. Como motivo para emplearlos, señalan, ante todo, el económico y, después, el de la salud. Todavía más, ese 20 por ciento que rechaza toda forma de anticoncepción, reconoce que está inspirado por móviles religiosos. Sin embargo, las encuestas de Tabah y Samuel, entre otras,

revelan que estas personas lo practican en proporción parecida a las demás de su grupo social. Se trata, pues, de una resistencia meramente ideológica, o como expresarían los psicólogos, la persistencia de un estereotipo. Los consultorios que con este propósito se han instalado en Santiago y en diversas ciudades de provincia no bastan para atender a la clientela que requiere sus servicios. Quedan así muchas personas que no reciben sus beneficios.

La plaga de los abortos es tan considerable como para que, según algunos estudios, se interrumpa artificialmente una de cada tres gestaciones entre esposas legítimas y una de cada dos, en las uniones consensuales. Además, existe la posibilidad de que se le presente, en algún momento, la interrupción del embarazo en por lo menos uno de cada cinco que llegan a término. Se ha establecido más allá de toda duda, que los abortos constituyen una forma de control de la natalidad para quienes no conocen otra o fracasaron con los procedimientos, ordinariamente ineficaces y aun absurdos, que estuvieron utilizando. Lo prueba la verificación reiterada de que recurre a este procedimiento cruento una proporción considerablemente mayor —aun doble— de casadas que de solteras y las declaraciones expresas de centenares de mujeres. Nadie podrá detener ya la demanda social del control de la natalidad que es urgente y angustiosa y está extendiéndose como un reguero de pólvora.

No basta con poner los agentes anticoncepcionales al alcance del público sino que es preciso realizar una labor de educación al respecto. Alguien ha propuesto que enseñe las nociones sobre planificación de la familia, el sacerdote o el oficial del registro civil en el momento del matrimonio. Esto puede ser exagerado; pero, en todo caso, no hay duda de que esas nociones deberían formar parte de la educación para la vida y adquirirse al comienzo mismo de la vida sexual.

No cabe duda de que las asociaciones voluntarias cumplen papel de extraordinaria eficacia. Con ellas ha comenzado, de ordinario, el movimiento en todas partes. Han abierto el camino para que los gobiernos preparen su política de población. Urge esta preparación entre nosotros; pero, una vez que exista y se eche a andar en los respectivos países, no necesitan desaparecer esas agencias voluntarias. Como expresó certeramente la Asamblea Panamericana de Cali, cumplen entonces función útil, en cuanto suscitan el interés por el asunto, pueden ensayar innovaciones de procedimientos y prestar ayuda de otras maneras. La acción de la IPPF es digna de especial elogio y, en un

plano menor, lo es también la de la Asociación Chilena de Protección de la Familia.

La conducta de la Iglesia Católica

Se ha juzgado mezquinamente la conducta de la Iglesia Católica. Podría aparecer reticente; pero no se la puede acusar de indiferencia ni de negligencia, según dijo el Reverendo Padre T. Riedmatten, como vocero de la Santa Sede, en la Asamblea Mundial de la Salud. Muchas parejas tienen necesidad perentoria —agregó— de limitar, permanente o temporalmente, el número de sus hijos y en la decisión han de influir también consideraciones de orden patriótico. Las firmas del jesuita John L. Thomas de la Universidad de San Luis y del filósofo católico doctor Louis Dupré figuraban entre quienes pidieron, en 1956, respaldo para los esfuerzos oficiales y privados a los efectos de limitar la población mundial por medios voluntarios. El libro *Los católicos y el control de la natalidad*, lleva un prólogo encomiástico del Cardenal Ricardo Cushing y él mismo ayudó a la IPPF a lograr que se derogaran las legislaciones que prohibían, en Estados Unidos, las prácticas anticoncepcionales. Para el mismo propósito el Consejo Católico Nacional de Libertades Civiles presentó un *amicus curiae* ante la Corte Suprema. En ese país, una encuesta reciente de Gallup demostró que el 81 por ciento de todos los ciudadanos y un 78 por ciento de los católicos —porcentaje que había sido de 53, dos años antes— estima que la información respectiva debe llegar a conocimiento de todas las personas.

Ha aumentado considerablemente el número de sacerdotes que participan en los congresos y en las conferencias de población y de planificación de familia, como también en las asociaciones que se han formado en sus países respectivos. Es incuestionable que la Iglesia chilena ha asumido una actitud de loable prudencia y lejos de hostilizar los programas, los ha fomentado. Igualmente plausible es la actitud del gobierno de Chile, que los ha respaldado oficialmente. Resulta más significativo si se considera que, después de mucho tiempo, predomina en él, de nuevo, una combinación política con abrumadora mayoría de católicos.

La explosión de población en la familia y los médicos

Para los especialistas en medicina social y salubridad, habría sido

suficiente que nos aseguraran, responsablemente, que la reducción de la natalidad no redundaría en perjuicio para el progreso, puesto que nos asisten razones propias y poderosas para su utilización que guardan relación con la salud y la vida de madres y niños y con el bienestar mismo de las familias. Sabemos que en ellas es donde se da, de veras y con tremendo dramatismo, la explosión de población. La experiencia nos ha dejado muchas enseñanzas elocuentes y lacerantes, de padres que desertan del hogar, porque la carga les resulta demasiado pesada; de niños que son entregados a instituciones benéficas o simplemente abandonados; de los vagos que recoge, día a día, la policía; de los niños que se dedican a la mendicidad por imposición de sus mayores, etc. Por no aludir a otros, anotemos que, al menos en Chile, la industria del aborto es muy floreciente. Aunque sin precisión, conocemos la influencia de estas interrupciones de embarazos y de la fertilidad excesiva, en la mortalidad materna.

Más significativo es el hecho de que, no obstante los esfuerzos y gastos enormes y persistentes que se han realizado, no hemos logrado disminuir la mortalidad infantil, que todavía excede la proporción de 100 por cada 1.000. Esta pertinacia es claramente atribuible a la grave desnutrición de que sufre una proporción elevada de los lactantes, en los que prenden las infecciones con violencia súbita, sin que las madres alcancen a percibir la gravedad del caso ni a reclamar atención con debida prontitud por lo que la intervención médica resulta a menudo tardía.

Es incuestionable que a los médicos y, particularmente, a los sanitarios, incumbe responsabilidad preferente en la conducción y en la realización de estos programas. Como ha expresado editorialmente la revista oficial de la Asociación Americana de Salubridad (**American Journal of Public Health**), en todo servicio de salud bien organizado debería existir una unidad que se ocupara de los problemas relativos al exceso de población. Esta labor tiene mucha semejanza con la de control de las enfermedades transmisibles —hallazgo de los casos, labor multidisciplinaria, etc.— y resulta facilitada por la acción previa de las agencias voluntarias, de la que no se dispuso cuando se iniciaron esas otras campañas. Como para ellas, o para la instalación de letrinas, o para suscitar los exámenes periódicos de salud, hay que crear un clima de opinión. Según anota también el editorialista, se combaten, a través de gastos ingentes, las consecuencias últimas —hacinamiento, desnutrición, analfabetismo— y se descuida una de sus causas principales. Finalmente, poseemos sobre esta materia muchos

más conocimientos de los que tenían nuestros antecesores para abatir los grandes flagelos.

Por fortuna, el UNICEF ya está vivamente preocupado por el problema, como lo demuestran las discusiones que tuvieron lugar en la última reunión de su Consejo Ejecutivo. Hay indicios de que, en un futuro cercano, prestará su colaboración a los programas que los gobiernos quieran poner en práctica puesto que el control de la natalidad forma parte esencial de la protección de las madres y los niños.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Para terminar procede resumir solamente algunos puntos importantes:

En América Latina el crecimiento de población, que es el más rápido del mundo y no tiene precedentes en la historia, opone obstáculo formidable y acaso el principal a los empeños del desarrollo económico y social.

Este factor principal que obstaculiza el desarrollo de la región, dista mucho de ser el único. Nadie pretende que él constituya una panacea ni que pueda reemplazar a las otras medidas de fomento que son necesarias.

La preocupación por el problema del desmesurado crecimiento de la población surgió sólo recientemente por que el fenómeno es también reciente. La comprensión de sus graves implicaciones ha desplazado a la idea caduca de que nos convendría tener más habitantes a breve plazo.

La urgencia del problema y la preparación que ya existe en la opinión pública con respecto al mismo, aconsejan que las naciones formulen y pongan en marcha políticas de población que puedan llevarse a cabo con la ayuda de agencias internacionales y extranjeras. Para este propósito, debemos evidentemente, colaborar los países unos con otros.

Se juzga nuestro porvenir demográfico con sobrado pesimismo. Si bien es probable que el incremento natural no haya traspuesto la cumbre, hay indicios claros de que se está produciendo la transición. Se puede esperar que este proceso sea más veloz porque, a los efectos propios de la urbanización y de la elevación de los niveles de vida, se está agregando el control deliberado de la natalidad que lo facilita y apresura.

El control de la natalidad se practica ya en escala apreciable y tiene tal demanda social que nada podrá detenerlo.

Los agentes anticoncepcionales deberán ser puestos al alcance de quienes deseen emplearlos, así como habrá de realizarse, al mismo tiempo, una labor de educación sobre los mismos. Por fortuna se dispone de agentes eficaces y humanos, que se pueden recomendar sin reservas mayores. Se conoce bien la estrategia para proceder y hay facilidades para entrenar a los médicos y al personal que tenga a su cargo estos servicios.

En lo posible, los consultorios que realizan esta labor deberán estar incorporados a los servicios materno-infantiles y formar parte de la atención postnatal. Sus beneficios deberán extenderse a toda la población.

Aunque las prácticas anti-conceptivas no influyeran en el índice de natalidad, lo que es absurdo y, además, ha sido desmentido por experiencias reiteradas, habría, de todos modos, que establecer su empleo debido a las trágicas consecuencias que la explosión demográfica trae a la vida familiar. En este campo los médicos, especialmente los sanitarios, tienen una gran responsabilidad y se estima que la utilización de las referidas prácticas puede constituir un factor que contribuya a la protección familiar.

A juicio del autor que, seguramente, comparten muchos latinoamericanos y los dirigentes de países subdesarrollados, el UNICEF debería incorporar este asunto a sus preocupaciones preferentes y brindar ayuda a los países que la soliciten.

Se ha juzgado mezquinamente la conducta de la Iglesia Católica, muchos de cuyos miembros han mostrado frente al problema una actitud comprensiva.

La revolución de expectativas surgentes, que es la fuerza más dinámica, se ha desencadenado entre nosotros, con especial violencia. Si bien produce inquietud política, dislocación social y otras consecuencias indeseables, constituye el mejor acicate para los empeños de desarrollo.

Al vigor que han adquirido esas expectativas en ascenso puede atribuirse la tendencia a enjuiciar con excesiva severidad la estructura social, la política de gobierno y los programas de desarrollo. De ellas provienen también los afanes de planificación.

Este descontento con la situación actual y esta voluntad de impulsar el desarrollo económico según planes racionales y bien fundados representan la mejor garantía de que nos esperan días mejores.

La población de América Latina en el Siglo XX

Por

Carmen A. Miró

1. Introducción

Este documento persigue un propósito bien definido: presentar los datos cuantitativos que permitan apreciar a) la evolución de la población de América Latina desde comienzos de este siglo a la actualidad; b) las principales características de la situación demográfica de América Latina alrededor del año 1965 y c) las perspectivas de su evolución hasta fines del presente siglo. Los datos incluidos se refieren a las veinte repúblicas generalmente designadas como América Latina y a Puerto Rico. Han sido tomados en su gran mayoría de publicaciones de las Naciones Unidas y no constituyen, en realidad, novedad alguna para quienes en una u otra forma han venido preocupándose por estudiar la situación demográfica de la región. Desafortunadamente, algunos sectores de opinión los desconocen o les han prestado poca atención. Es de esperar que documentos como el actual contribuyan a llamar la atención hacia el acelerado crecimiento de la población de América Latina y las consecuencias que de él se derivan.

2. Evolución de la población entre 1900 y 1960

a. El crecimiento

A lo largo del examen que más adelante se hará de la evolución de la población de América Latina, se verá que la nota dominante es, sin duda alguna, la velocidad del ritmo de crecimiento que dicha población ha alcanzado. Ello queda evidenciado de manera dramáticamente clara si se señala que al iniciarse el presente siglo, la población de la región se estimaba en algo más de 60 millones y que

al promediar el año 1960 se calculaba que había sobrepasado los 207 millones. Es decir, había crecido en casi tres veces y media en el corto lapso de 60 años.

Son escasos y sólo relativamente confiables los datos por países de que se dispone para principios de siglo. Estimaciones globales para la región, que incluyen la población de territorios generalmente no considerados como parte de América Latina ⁽¹⁾, dan para 1900 un total de 63 millones. En el Cuadro 1 se presentan para ese mismo año estimaciones bastante gruesas para 14 países latinoamericanos y Puerto Rico, que suman un total de más de 55 millones de habitantes. Se ha supuesto que los seis países para los cuales no se incluye una cifra y que, según las Naciones Unidas, tenían en 1920 ocho millones y medio, contaban en 1900 con alrededor de 5 millones. Es así como se ha calculado la cifra de 60 millones que se menciona en el primer párrafo de esta sección. Cuarenta años más tarde esta población se había duplicado.

Quizás el modo más sencillo de ilustrar cómo ha ido acelerándose el ritmo del crecimiento demográfico en América Latina, es el de referirse al número de años que la población de la región ha tardado o tardará en duplicarse en diversos períodos, según los datos censales o dados ciertos supuestos sobre su evolución futura. Por las cifras que se dan a continuación se puede apreciar que mientras la población de 1900 tardó 40 años en doblarse, la de 1950 se estima que se habrá duplicado en el corto lapso de 25 años:

Desde luego, el ritmo del crecimiento ha sido distinto en las varias subregiones en que se ha dividido América Latina y en los diversos países incluidos en ellas. El Cuadro 2 da los porcentajes de aumento de la población en los distintos períodos considerados en el

Población estimada en	Se duplicó o duplicará en	Número de años necesarios para duplicarse
1900	1940	40
1920	1954	34
1930	1960	30
1940	1967	27
1950	1975	25

(1) Las Guayanas, Surinam, Jamaica, Las Antillas Menores, etc.

Cuadro I

AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL 1900-1980
(en miles)

Sub-región y País	1900	1920	1930	1940	1950	1960	1965	1970	1980
América Latina, total	---	86.907	104.451	126.325	158.125	207.379	238.310	274.170	364.398
América del Sur									
Tropical		45.188	53.985	66.200	83.337	111.571	128.749	148.597	197.745
Brasil	17.318	27.554	33.718	41.525	52.328	70.459	81.450	93.902	123.716
Colombia	3.825	6.089	7.280	9.097	11.679	15.468	17.787	20.514	27.691
Perú	3.791	5.313	5.752	6.784	8.036	10.199	11.611	13.275	17.500
Venezuela	2.344	2.438	2.980	3.740	5.004	7.394	8.752	10.429	14.857
Ecuador	---	1.930	2.102	2.546	3.277	4.355	5.013	5.819	7.981
Bolivia	1.696	1.864	2.153	2.508	3.013	3.696	4.136	4.658	6.000
América Central									
Continental	---	19.369	22.380	26.776	34.585	46.686	55.183	65.408	92.933
México	13.607	14.500	16.589	19.815	25.826	34.988	41.460	49.282	70.581
Guatemala	---	1.450	1.771	2.201	2.805	3.765	4.343	5.033	6.878
El Salvador	---	1.168	1.350	1.550	1.868	2.442	2.859	3.346	4.585
Honduras	443	783	948	1.146	1.428	1.838	2.182	2.592	3.656
Nicaragua	448	600	700	825	1.060	1.403	1.666	1.979	2.791
Costa Rica	285	421	499	619	801	1.171	1.424	1.718	2.419
Panamá	323	447	523	620	797	1.079	1.249	1.458	2.023

Las notas correspondientes aparecen al final del Cuadro.

Cuadro 1
(Continuación
(en miles))

Sub-región y País	1900	1920	1930	1940	1950	1960	1965	1970	1980
América del Sur									
Tempalada	32.794	36.065	39.572	47.483		14.824	18.875	22.317	26.854
Argentina	20.956	22.841	24.784	28.998	4.743	8.861	11.896	14.169	17.189
Chile	7.627	8.625	9.753	12.378	2.904	3.785	4.365	5.063	6.073
Uruguay	2.491	2.647	2.802	3.126	809	1.479	1.734	1.974	2.195
Paraguay	1.720	1.952	2.233	2.981	---	699	880	1.111	1.397
Caribe	16.328	18.313	20.593	26.237	---	7.526	9.211	11.032	13.349
Cuba	6.797	7.523	8.307	10.034	1.573(a)	2.950	3.837	4.566	5.508
Haití	4.140	4.645	5.255	6.912	---	2.124	2.422	2.827	3.380
Rep. Dominicana ...	3.030	3.588	4.277	6.174	---	1.140	1.400	1.759	2.243
Puerto Rico	2.361	2.557	2.754	3.117	953(a)	1.312	1.552	1.880	2.218

Fuente: 1900: Brasil, Bolivia, México, Cuba y Puerto Rico, datos censales; demás países, estimaciones hechas en CELADE. 1920-1980: UN ST/SOA/SER.R/7 Provisional Report on World Population Prospects, as assessed in 1963.

--- Cifras no disponibles.

(a) Población según Censo de 1899.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE AUMENTO DE POBLACION. —
1900-1920 A 1970-1980 (a)

Sub-región y País	Porcentaje de aumento en el período							
	1900-1920	1920-30	1930-40	1940-50	1950-60	1960-65	1965-70	1970-80
América Latina - Total	---	20.4	20.9	25.2	31.1	14.9	15.0	32.9
América del Sur Tropical	---	19.7	22.6	25.9	33.9	15.4	15.4	33.1
Brasil	59.1	22.4	23.2	26.0	34.6	15.6	15.3	31.8
Colombia	59.2	19.6	25.0	28.4	32.4	15.0	15.3	35.0
Perú	40.1	8.3	17.9	19.3	26.0	13.8	14.3	31.8
Venezuela	4.0	22.2	25.5	33.8	47.8	18.4	19.2	42.5
Ecuador	---	8.9	21.1	28.7	32.9	15.1	16.1	37.2
Bolivia	9.9	15.5	16.5	20.1	22.7	11.9	12.6	28.8
América Central Continental	---	15.5	19.6	29.2	35.0	18.2	18.5	42.1
México	6.6	14.4	19.4	30.3	35.5	18.5	18.9	43.2
Guatemala	---	22.1	24.3	27.4	34.2	15.4	15.9	36.7
El Salvador	---	15.6	14.8	20.5	30.7	17.1	17.1	37.0
Honduras	76.7	21.1	20.9	24.6	28.7	18.8	18.8	41.0
Nicaragua	33.9	16.7	17.9	28.5	32.4	18.8	18.8	41.0
Costa Rica	47.7	18.5	24.0	29.4	46.2	21.6	20.6	40.8
Panamá	38.4	17.0	18.5	28.5	35.4	15.8	16.7	38.8
América del Sur Templada	---	27.3	18.2	20.3	22.1	10.0	9.7	20.0
Argentina	86.8	34.3	19.1	21.3	21.9	9.0	8.5	17.0
Chile	30.3	15.3	16.0	19.9	25.6	13.1	13.1	26.9
Uruguay	82.8	17.2	13.8	11.2	13.5	6.3	5.9	11.6
Paraguay	---	25.9	26.2	25.7	23.1	13.5	14.4	33.5
Caribe	---	22.4	19.8	21.0	22.3	12.2	12.5	27.4
Cuba	87.5	30.1	19.0	20.6	23.4	10.7	10.4	20.8
Haití	---	14.0	16.7	19.6	22.5	12.2	13.1	31.5
Rep. Dominicana	---	22.8	25.6	27.5	35.1	18.4	19.2	44.4
Puerto Rico	37.7	18.3	21.1	18.0	6.4	8.3	7.7	13.2

(a) Basados en las cifras del Cuadro 1.

Cuadro 1. Es la América del Sur Templada la que en los primeros treinta años del siglo presenta el crecimiento más elevado, el que fue considerablemente más alto que el registrado en las regiones restantes. Ello es, por una parte, consecuencia de un crecimiento vegetativo (nacimientos menos defunciones) moderadamente alto, y por otra, de una inmigración internacional de importancia ⁽²⁾.

Examinados los datos por países, es fácil establecer que los que más rápidamente crecieron en el período comprendido entre 1900 y 1930 fueron Argentina, Uruguay, Cuba y Brasil. A este respecto, habría que destacar nuevamente la importante contribución que en este período debe haber significado la inmigración internacional también para Brasil y Cuba. La fuente anteriormente citada estima en casi dos millones y medio la inmigración total al Brasil en ese período y Carr Saunders ⁽³⁾ da una cifra de 857 mil para Cuba en los años 1901-1932.

En la década del 30-40, las otras tres sub-regiones superan en porcentaje de crecimiento a la América del Sur Templada, y en el período 40-60, la América Central Continental ocupa el primer lugar en el ritmo de incremento, seguida en forma bastante similar por la América del Sur Tropical. Igual comportamiento se observa si en lugar de los porcentajes se examinan las tasas anuales de crecimiento.

A medida que el volumen de la inmigración internacional fue disminuyendo, las diferencias en el ritmo de crecimiento han dependido principalmente, como es lógico suponer, de las variaciones en los niveles de fecundidad y mortalidad.

b. La natalidad y la mortalidad

Son muy precarias las informaciones de que se dispone acerca del comportamiento de estas dos variables demográficas a principios del siglo. Sin embargo, las pocas que ha sido posible establecer, permiten conformar el panorama general que debe de haber existido entonces y que explica porqué en este período la población de la región en general creció a una tasa menor del 2 por ciento anual. To-

⁽²⁾ Landry da las siguientes estimaciones para la inmigración neta en el período 1901-1930 hacia tres países de esta sub-región: Argentina, 2 millones 400 mil, Uruguay 402 mil, y Chile 102 mil, *Traité de Démographie*, Payot, París, 1949, p. 421.

⁽³⁾ A. M. Carr Saunders, *World Population*, Oxford, Clarendon Press, 1936, p. 49.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION POR SUBREGIONES. 1920-30 A 1970-80

(por ciento) (a)

Sub-región	PERIODO						
	1920-30	1930-40	1940-50	1950-60	1960-65	1965-70	1970-80
América Latina, total	1.8	1.9	2.2	2.7	2.8	2.8	2.8
América del Sur Tropical	1.8	2.0	2.3	2.9	2.9	2.9	2.8
América Central Continental ...	1.4	1.8	2.5	3.0	3.3	3.4	3.5
América del Sur Templada	2.4	1.7	1.8	2.0	1.9	1.9	1.8
Caribe	2.0	1.8	1.9	2.0	2.3	2.3	2.4

(a) Las tasas anuales de crecimiento fueron calculadas con base en las cifras del Cuadro 1, mediante la fórmula:

$$r = \frac{(P_n - P_0)2}{(P_n + P_0)n}$$

dos los países, con excepción tal vez del Uruguay, presentaban tasas de natalidad elevadas, de más de 40 por mil, con algunas probablemente cercanas a 50 por mil. Las tasas de mortalidad eran también, por lo general, elevadas, sobrepasando el nivel de 25 por mil, llegando en varios países a más de 30 por mil, aunque en Argentina y Uruguay deben haber comenzado a descender desde fines del siglo XIX. Los cuadros 4 y 5 recogen las informaciones disponibles sobre las tasas que se dieron entre 1900 y 1930. Por la forma en que fueron calculadas, las tasas de natalidad representan probablemente valores más ajustados a la que debe haber sido la realidad. No así las de mortalidad que para varios países constituyen burdas aproximaciones, basadas generalmente en los registros oficiales reconocidamente

Cuadro 4

AMERICA LATINA: TASAS DE NATALIDAD EN LOS PERIODOS INDICADOS

Sub-región y País	Período	Tasa (por mil)	Fuente	Sub-región y País	Período	Tasa (por mil)	Fuente
América del Sur Tropical				Guatemala ...	1930-34	51.6	(1)
Brasil	1940-45	43	(1)		1935-39	47.7	(1)
	1945-50	43-47	(2)		1940-44	47.2	(1)
	1955-60	43-47	(2)		1945-49	50.6	(1)
Colombia	1900-04	43	(3)		1950-54	51.4	(1)
	1905-09	44	(3)		1955-59	49.1	(1)
	1910-14	44	(3)		1960	49.5	(1)
	1915-19	44.1	(3)	El Salvador ..	1920-24	45.9	(4)
	1920-24	44.6	(3)		1930-34	43.3	(1)
	1925-29	44.9	(3)		1935-39	42.7	(1)
	1941-46	44	(1)		1940-44	43.3	(1)
	1945-50	44-47	(2)		1950-54	49.4	(1)
Perú	1955-60	43-36	(2)		1955-59	50.0	(1)
	1930-35	46	(1)		1960	49.9	(1)
	1945-50	42-48	(2)	Honduras	1945-50	45-50	(2)
	1955-60	42-48	(2)		1955-60	45-50	(2)
Venezuela	1945-50	44-48	(2)	Nicaragua	1945-50	45-52	(2)
	1955-60	45-50	(2)		1955-60	45-52	(2)
Ecuador	1940-45	47	(1)	Costa Rica ...	1900-04	46.9	(3)
	1945-50	45-50	(2)		1905-09	48.2	(3)
	1955-60	45-50	(2)		1910-14	48.9	(3)
Bolivia	1940-45	43	(1)		1915-19	44.7	(3)
	1945-50	41-45	(2)		1920-24	44.9	(3)
	1955-60	41-45	(2)		1925-29	46.2	(3)
					1930-34	45.7	(1)
América Central Continental					1935-39	45.0	(1)
México	1900-04	46.5	(3)		1940-44	44.9	(1)
	1905-09	46.0	(3)		1945-49	45.1	(1)
	1910-14	43.2	(3)		1950-54	49.2	(1)
	1915-19	40.6	(3)		1955-59	50.0	(1)
	1920-24	45.3	(3)		1960	50.2	(1)
	1925-29	44.3	(3)	Panamá	1920-24	37.4	(4)
	1930-34	44.5	(1)		1930-34	36.5	(1)
	1935-39	43.5	(1)		1935-39	36.4	(1)
	1940-44	44.2	(1)		1940-44	37.5	(1)
	1945-49	44.4	(1)		1945-49	36.0	(1)
	1950-54	44.9	(1)		1950-54	35.9	(1)
	1955-59	45.9	(1)		1955-59	39.9	(1)
	1960	46.0	(1)		1960	41.0	(1)

Las notas correspondientes aparecen al final del Cuadro.

Cuadro 4
(Continuación)

Sub-región y País	Periodo	Tasa (por mil)	Fuente	Sub-región y País	Periodo	Tasa (por mil)	Fuente
América del Sur Templada				Uruguay	1945-49	21.1	(5)
Argentina	1900-04	41.0	(3)	(Cont.)	1950-54	22.3	(5)
	1905-09	40.0	(3)		1955-59	22.2	(5)
	1910-14	40.3	(3)		1960	22.0	(5)
	1915-19	36.1	(3)		1961	21.8	(5)
	1920-24	34.3	(3)		1962	21.7	(5)
	1925-29	32.4	(3)		1963	21.5	(5)
	1930-34	26.8	(1)	Paraguay	1945-50	45-50	(2)
	1935-39	24.0	(1)		1955-60	45-50	(2)
	1940-44	24.1	(1)	Caribe			
	1945-49	25.1	(1)	Cuba	1931	32.9	(6)
	1950-54	25.1	(1)		1943	31.0	(6)
	1955-59	24.0	(1)		1945-49	30.5	(6)
	1960-62	22.3	(1)		1950-54	28.1	(6)
Chile	1900-04	44.7	(3)		1955-59	25.4	(6)
	1905-09	44.6	(3)		1960	29.6	(6)
	1910-14	44.4	(3)		1961	32.2	(6)
	1915-19	43.3	(3)		1962	35.1	(6)
	1920-24	42.2	(3)	Haiti	1945-50	42-50	(2)
	1925-29	43.8	(3)		1955-60	42-50	(2)
	1930-34	40.5	(1)	Rep. Dominic. .	1945-50	48-54	(2)
	1935-39	36.6	(1)		1955-60	48-54	(2)
	1940-44	36.4	(1)	Puerto Rico . . .	1899-1910	40.5	(7)
	1945-49	35.7	(1)		1910-20	40.4	(7)
	1950-54	33.8	(1)		1920-30	39.3	(7)
	1955-59	36.0	(1)		1930-34	40.6	(1)
	1960-62	34.8	(1)		1935-39	39.1	(1)
Uruguay	1910-14	36.8	(5)		1940-44	39.6	(1)
	1915-19	31.9	(5)		1945-49	41.0	(1)
	1920-24	30.0	(5)		1950-54	36.6	(1)
	1925-29	28.6	(5)		1955-59	33.7	(1)
	1930-34	25.9	(5)		1960	31.7	(1)
	1935-39	22.5	(5)		1961	31.0	(1)
	1940-44	21.6	(5)		1962	31.1	(1)

- (1) Provisional Report on World Population Prospects as Assessed in 1963, UN ST/SOA/SERR/7.
- (2) Economic Bulletin for Latin America. Vol. VII N° 1 Statistical Supplement. Santiago, Chile, 1962.
- (3) Davis, Kingsley, "Posición de América Latina en la Historia Demográfica Mundial" en *Demografía y Salud Pública en América Latina*, Traducción de la Publicación Trimestral de la Fundación Milbank Memorial, Vol. XLII, N° 2, abril 1964, Parte 2, Nueva York.
- (4) Naciones Unidas. América Latina, Seminario sobre Población ST/TAA/SER. C/33 ST/SOA/36.
- (5) Uruguay. Dirección General de Estadística. *Tasas Demográficas Estimadas para el Período 1910-1984*. Doc. Trabajo N° 3, Estimación N° 1, 13-XII-64. Mimeografiado.
- (6) Junta Central de Planificación. Dirección General de Estadística. *Datos Estadísticos sobre las Principales Características de la Población de Cuba, la Habana, Mayo, 1965*.
- (7) *The Demographic Evolution of Puerto Rico*. José L. Vázquez, Chicago, Illinois, 1964. Mimeografiado.

imperfectos (*): Las cifras de Chile y Puerto Rico son las que parecen revelar en forma más fehaciente lo que sucedía con la mortalidad de la región, excepción hecha de Argentina y Uruguay, que mostraban claros indicios de encontrarse en una etapa más avanzada del ciclo demográfico. Ya a comienzos del siglo, estos dos países presentaban tasas de natalidad y mortalidad menores que las que se dan en la mayoría de los países de América Latina en 1960.

Si bien debido a omisiones importantes en los registros de defunciones las tasas de mortalidad del Cuadro 5 pueden no revelar con exactitud el nivel que ésta efectivamente tuvo a lo largo de los distintos períodos examinados, sí permiten formarse un juicio bastante aproximado de la evolución experimentada por la mortalidad. Ella se caracteriza por un continuado descenso, lento en los primeros años del siglo, pero que va cobrando aumento, especialmente a partir de 1930, lo que en un buen número de países lleva las tasas de 1960 a niveles que representan menos de la mitad de las existentes alrededor de 1900.

Con base en las cifras del Cuadro 5, se han calculado para distintos períodos los porcentajes de disminución de las tasas (ver Cuadro 6). Para 8 países pertenecientes a, y en cierta medida representativos de las cuatro sub-regiones en que se ha dividido América Latina, fue posible comparar la evolución de las tasas en épocas anteriores a 1930. Se estableció que para períodos que oscilan entre 15 y 21 años, los descensos de la mortalidad fluctuaron entre 4 y 21 por ciento. En cambio, para fechas comprendidas entre 1930 y 1962, en esos mismos países los porcentajes de reducción alcanzaron niveles considerablemente más altos (entre 26 y 66 por ciento para períodos de 28 a 31 años), siendo entre éstos Argentina y Uruguay, que ya para 1930 tenían niveles de mortalidad moderados, los que registraron las disminuciones más pequeñas (30 y 26 por ciento, respectivamente). Por falta de mayores informaciones, para 11 países sólo fue posible calcular el porcentaje de descenso en la década comprendida entre 1945-50 y 1955-60. Al examinar estos valores, es fácil deducir que en esos países la reducción de la mortalidad, o se inició tardíamente o

(*) En el Informe provisional sobre las perspectivas de la población mundial publicado por las Naciones Unidas en 1964 (ST/SOA/SER.R/7), se señala refiriéndose a las tendencias de la mortalidad en los países de América del Sur Tropical que "a comienzos del siglo veinte, la tasa de mortalidad debe haber sido del orden de 30-35 por mil, habiendo descendido gradualmente al nivel 20-25 por mil a fines de los 1930".

Cuadro 5

AMERICA LATINA: TASAS DE MORTALIDAD EN LOS PERIODOS INDICADOS

Sub-región y País	Período	Tasa (por mil)	Fuente	Sub-región y País	Período	Tasa (por mil)	Fuente
América del Sur Tropical				El Salvador ...	1940-44	20.5	(4)
Brasil	1945-50	17-23	(1)	(Cont.)	1945-49	17.1	(4)
	1955-60	11-16	(1)		1950-54	15.2	(4)
Colombia	1945-50	17-21	(1)		1955-59	13.2	(4)
	1955-60	14-17	(1)		1960	11.0	(4)
Perú	1945-50	18-24	(1)	Honduras	1945-50	18-24	(1)
	1955-60	13-18	(1)		1955-60	15-20	(1)
Venezuela	1911-13	22.0	(2)	Nicaragua	1945-50	16-20	(1)
	1920-24	21.7	(3)		1955-60	12-17	(1)
	1926-30	18.9	(2)	Costa Rica ...	1911-13	25.0	(2)
	1945-50	16-20	(1)		1921-25	23.1	(2)
Ecuador	1955-60	10-15	(1)		1926-30	21.1	(2)
	1945-50	20-25	(1)		1930-34	22.1	(4)
	1955-60	15-20	(1)		1935-39	20.0	(4)
Bolivia	1945-50	23-27	(1)		1940-44	18.3	(4)
	1955-60	20-25	(1)		1945-49	14.0	(4)
					1950-54	11.6	(4)
América Central Continental					1955-59	9.6	(4)
México	1921-25	25.5	(2)		1960	8.6	(4)
	1926-30	25.6	(2)	Panamá	1945-50	14-17	(1)
	1930-34	25.6	(4)		1955-60	9-13	(1)
	1935-39	23.3	(4)	América del Sur Templada			
	1940-44	22.1	(4)	Argentina ...	1911-13	16.8	(2)
	1945-49	17.8	(4)		1921-25	14.4	(2)
	1950-54	15.5	(4)		1926-30	13.3	(2)
	1955-59	12.5	(4)		1930-34	11.6	(4)
Guatemala ...	1960	11.5	(4)		1935-39	11.6	(4)
	1930-34	26.1	(4)		1940-44	10.3	(4)
	1935-39	26.5	(4)		1945-49	9.6	(4)
	1940-44	27.8	(4)		1950-54	8.7	(4)
	1945-49	23.8	(4)		1955-59	8.6	(4)
	1950-54	21.4	(4)		1960-62	8.1	(4)
	1955-59	19.9	(4)	Chile	1905-09	32.5	(2)
	1960	17.5	(4)		1911-13	31.0	(2)
El Salvador ...	1905-09	24.7	(2)		1921-25	30.3	(2)
	1911-13	25.0	(2)		1926-30	25.8	(2)
	1921-25	23.9	(2)		1930-34	23.9	(4)
	1926-30	23.7	(2)		1935-39	23.3	(4)
	1930-34	23.0	(4)		1940-44	19.8	(4)
	1935-39	21.1	(4)		1945-49	17.2	(4)

Las notas correspondientes aparecen al final del Cuadro.

Cuadro 5
(CÓntinuación)

Sub-región y País	Período	Tasa (por mil)	Fuente	Sub-región y País	Período	Tasa (por mil)	Fuente
Chile	1950-54	13.6	(4)	Caribe			
(Cont.)	1955-59	12.6	(4)	Cuba	1930-34	11.3	(3)
	1960-62	12.0	(4)		1939	9.8	(6)
Uruguay	1910-14	13.6	(5)		1943	10.6	(6)
	1915-19	14.1	(5)		1945-49	8.3	(6)
	1920-24	12.5	(5)		1950-54	6.7	(6)
	1925-29	11.9	(5)		1955-59	6.4	(6)
	1930-34	11.6	(5)		1960-62	6.8	(6)
	1935-39	11.1	(5)	Haití	1945-50	25-30	(1)
	1940-44	10.3	(5)		1955-60	20-28	(1)
	1945-49	9.1	(5)	Rep. Dominic. .	1945-50	20-25	(1)
	1950-54	8.5	(5)		1955-60	16-20	(1)
	1955-59	8.8	(5)	Puerto Rico ..	1899-1909	28.0	(7)
	1960	8.8	(5)		1910-19	23.9	(7)
	1961	8.6	(5)		1920-29	22.2	(7)
	1962	8.7	(5)		1930-39	19.7	(7)
	1963	8.6	(5)		1940-49	14.5	(7)
Paraguay	1945-50	15-20	(1)		1950-59	8.0	(7)
	1955-60	12-16	(1)		1960	6.7	(7)
					1961	6.7	(4)
					1962	6.7	(4)

- (1) *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. VII, Nº 1, Statistical Supplement, Santiago, Chile, 1962.
- (2) *United Nations: Population Bulletin of the United Nations* Nº 6, 1962. Table III-10, p. 32.
- (3) Naciones Unidas. América Latina. Seminario Sobre Población, ST/TAA/SER.C/33/ST/SOA/36.
- (4) *Provisional Report on World Population Prospects as Assessed in 1963*. UN ST/SOA/SER.R/7.
- (5) Uruguay. Dirección General de Estadística. Tasa Demográficas Estimadas para el Período 1910-1984. Doc. Trabajo Nº 3, Estimac. Nº 1, 13-XII-64. Mimeografiado.
- (6) Junta Central de Planificación. Dirección General de Estadística. Datos Estadísticos sobre Principales Características de la Población de Cuba, La Habana, Mayo 1965.
- (7) Vásquez, José L. "The Demographic Evolution of Puerto Rico". Chicago, Illinois, 1964. Mimeografiado.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: DISMINUCION DE LAS TASAS DE MORTALIDAD
EN LOS PERIODOS INDICADOS

Sub-región y País	Período inicial		Período final		Disminución con respecto al período inicial (en porcentaje)	Años entre períodos inicial y final
	Fecha	Tasa (por mil)	Fecha	Tasa (por mil)		
América del Sur Tropical						
Brasil	1945-50	20.0	1955-60	13.5	32.5	10
Colombia	1945-50	19.0	1955-60	15.5	18.4	10
Perú	1945-50	21.0	1955-60	15.5	26.2	10
Venezuela	{ 1911-13	22.0	1928-30	18.9	14.1	16
	{ 1926-30	18.9	1955-60	12.5	33.9	29
Ecuador	1945-50	22.5	1955-60	17.5	22.2	10
Bolivia	1945-50	25.0	1955-60	22.5	10.0	10
América Central Continental						
México	{ 1921-25	25.5	1926-30	25.6	0.4	5
	{ 1930-34	25.6	1960	11.5	55.1	28
Guatemala	1930-34	26.1	1960	17.5	33.0	28
El Salvador	{ 1905-09	24.7	1928-30	23.7	4.0	21
	{ 1930-34	23.0	1960	11.0	52.2	28
Honduras	1945-50	21.0	1955-60	17.5	16.7	10
Nicaragua	1945-50	18.0	1955-60	14.5	19.4	10
Costa Rica	{ 1911-13	25.0	1926-30	21.1	15.6	16
	{ 1930-34	22.1	1960	8.6	61.1	28
Panamá	1945-50	15.5	1955-60	11.0	29.0	10
América del Sur Templada						
Argentina	{ 1911-13	16.8	1926-30	13.3	20.8	16
	{ 1930-34	11.6	1960-62	8.1	30.2	29
Chile	{ 1905-09	32.5	1926-30	25.8	20.6	21
	{ 1930-34	23.9	1960-62	12.0	49.8	29
Uruguay	{ 1910-14	13.6	1925-29	11.9	12.5	15
	{ 1930-34	11.6	1963-	8.6	25.9	31
Paraguay	1945-50	17.5	1955-60	14.0	20.0	10
Caribe						
Cuba	1930-34	11.3	1960-62	7.0	38.1	30
Haití	1945-50	27.5	1955-60	24.0	13.7	10
Rep. Dominicana ..	1945-50	22.5	1955-60	18.0	20.0	10
Puerto Rico	{ 1899-1909	28.0	1920-29	22.2	20.7	20.5
	{ 1930-1934	19.7	1962	6.7	66.0	29

Fuente: Datos del Cuadro 5.

fue más lenta, ya que los niveles alcanzados en el período 1945-50 son comparables a los que se habían registrado 15 años antes en los países a los que se refiere la primera parte de este párrafo. Sin embargo, el descenso de la mortalidad parece haber cobrado gran fuerza en ellos, a juzgar por los datos de que se dispone para años más recientes. Los dos casos extremos en este grupo de países son: Bolivia, que rebajó su mortalidad en sólo 10 por ciento en 10 años, y Brasil, que lo hizo en 32.5 por ciento en el mismo lapso.

Para subrayar aún más la magnitud de la reducción de la mortalidad en los primeros 60 años del presente siglo, conviene señalar que si bien es cierto que los registros de defunciones son en general incompletos, puede aceptarse como razonable que ellos tienden a mejorar con el tiempo, lo que trae como consecuencia un incremento de las tasas que no corresponde precisamente a cambios reales en los niveles de mortalidad. Puede afirmarse entonces que la disminución que se deduce de comparar tasas que a través del tiempo se ven afectadas por mejoras en los sistemas de registros, constituye en la práctica una sub-estimación de la reducción efectivamente alcanzada.

Cuando el comportamiento de la mortalidad entre 1900 y 1960 se compara con el de la natalidad en el mismo período, surge nítida la razón por la cual en América Latina, región que desde los años 30 no recibe contingentes importantes de inmigrantes, las tasas anuales de crecimiento de la población han evolucionado desde 1.8 por ciento en 1920-30 a 2.8 por ciento en 1960-65.

Al igual que las tasas de mortalidad, las de natalidad adolecen de deficiencias debido al registro incompleto que de los nacimientos se hace en la mayoría de los países de la región. Este sub-registro estaría en primer lugar haciendo aparecer las tasas a niveles inferiores a los reales, y en segundo lugar, como se supone que la comisión en la inscripción disminuye a través del tiempo, estaría ocultando los descensos que efectivamente ocurren en la natalidad. Las circunstancias anteriores no impiden que, con base en los datos de los cuadros 4 y 7, se llegue a las siguientes conclusiones:

1) Salvo Argentina, Uruguay, Puerto Rico, Chile y Cuba, los demás países de la región tienen tasas de natalidad elevadísimas, sobrepasando el nivel de 40 por mil, el que en algunos casos llega hasta 50 por mil, y más;

2) A lo largo de este siglo, excepción hecha de los países anteriormente mencionados, no se han registrado descensos de significación en los niveles de natalidad, y

3) Las alzas que se registran en las tasas pueden en general atribuirse a mejoras en los registros. En algunos pocos casos podrían, sin embargo, estar reflejando pequeños aumentos de la fecundidad.

Salvo el caso de Puerto Rico, de más reciente data, y sobre el cual existen ya estudios que aportan explicaciones acerca de los elementos que han intervenido en la reducción de la fecundidad de su población, están todavía por realizarse las investigaciones que esclarezcan los determinantes del importante descenso que ella ha experimentado en Argentina y en Uruguay y, en menor grado, en Chile y Cuba. Varias son las hipótesis que se han adelantado acerca de los factores que pueden haber ejercido su influencia sobre el nivel de la fecundidad, siendo entre ellos más comunmente mencionados: el impacto de la inmigración internacional, el origen étnico y cultural de los inmigrantes y el grado de urbanización.

Se carece de datos lo suficientemente detallados en qué fundamentar con absoluta certeza la relación causal entre algunos o todos los factores anteriormente mencionados y el comportamiento de la fecundidad. Es evidente, por ejemplo, que el Brasil recibió durante todo el siglo XIX y principios del XX importantes contingentes de inmigrantes ⁽⁵⁾ y que salvo el grupo de japoneses, con respecto a los procedentes de Europa no deben haber existido diferencias culturales significativas entre los que llegaron a este país y los que se dirigieron a la Argentina, Uruguay y Cuba. A los cuatro países parecen haber llegado principalmente, italianos, españoles y portugueses. Brasil, lo mismo que otros países sudamericanos, recibió también alguna inmigración alemana de importancia. Por otro lado, al igual que Cuba, tiene historia de inmigración africana. Sin embargo, dadas las diferencias en el tamaño de la población receptora, la inmigración internacional ha debido tener en cada caso distinto impacto, aún no debidamente cuantificado. Parece, pues, difícil en estas circunstancias, aislar factores asociados a la inmigración internacional o a las características socio-culturales de los inmigrantes que de manera clara y terminante puedan explicar las diferencias en los niveles y tendencias de la fecundidad.

(5) Carr Saunders, *op. cit.*, da una cifra de casi 4 millones y medio de inmigrantes a Brasil entre 1821 y 1932.

Cuadro 7

VARIACION EN LAS TASAS DE NATALIDAD EN AMERICA LATINA
EN LOS PERIODOS INDICADOS

Sub-región y País	Período inicial		Período final		Total de años en período	Variación (en porcentaje)
	Fecha	Tasa (por mil)	Fecha	Tasa (por mil)		
América del Sur Tropical						
Brasil	1940-45	43.0	1955-60	45.0	15	+4.6
Colombia	{ 1900-04	43.0	1925-29	44.9	25	+4.4
	{ 1925-29	44.9	1955-60	43.46	30.5	-0.9
Perú	1930-35	46.0	1955-60	45.0	25	-2.2
Venezuela	1945-50	46.0	1955-60	47.5	10	+3.3
Ecuador	1940-45	47.0	1955-60	47.5	15	+1.1
Bolivia	1940-45	43.0	1955-60	43.0	15	0
América Central Continental						
México	{ 1900-04	46.5	1925-29	44.3	25	-4.7
	{ 1930-34	44.5	1960	46.0	28	+3.4
El Salvador	1920-24	45.9	1960	49.9	38	+8.7
Honduras	1945-50	47.5	1955-60	47.5	10	0
Nicaragua	1945-50	48.5	1955-60	48.5	10	0
Costa Rica	{ 1900-04	46.9	1925-29	46.2	25	-1.5
	{ 1930-34	45.7	1960	50.2	28	+9.8
Panamá	1920-24	37.4	1960	41.0	38	+9.6
América del Sur Templada						
Argentina	{ 1900-04	41.0	1925-29	32.4	25	-21.0
	{ 1930-34	26.8	1960-62	22.3	29	-16.8
Chile	1900-04	44.7	1925-29	43.8	25	-2.0
	1930-34	40.5	1960-62	34.8	29	-14.1
Uruguay	1910-14	26.8	1925-29	28.6	15	-22.3
	1930-34	25.9	1963	21.5	31	-17.0
Paraguay	1945-50	47.5	1955-60	47.5	10	0
Caribe						
Cuba	1931	32.9	1955-59	25.4	26	-22.8
Haití	1945-50	46.0	1955-60	46.0	10	0
Rep. Dominicana ..	1945-50	51.0	1955-60	51.0	10	0
Puerto Rico	{ 1899-1910	40.5	1920-30	39.3	20.5	-3.0
	{ 1930-1934	40.6	1962	31.1	30	-23.4

Fuente: Datos del Cuadro 4.

c. La urbanización

Por otro lado, pareciera existir una relación entre el nivel de urbanización alcanzado por el país y su fecundidad. Al igual que para las otras variables, son sumamente escasos los datos de que se dispone para comienzos del siglo acerca del grado de concentración de la población en ciudades de América Latina.

Además, un estudio histórico de la evolución de la urbanización se dificulta no sólo por la ausencia de datos, sino también por la diversidad de criterios aplicados entre países y en el mismo país a través del tiempo para definir los límites de ciudades. A pesar de estas limitaciones y estableciendo tres grandes categorías: i) población en localidades de menos de 20.000 habitantes (generalmente identificada para fines comparativos internacionales como población "rural"; ii) población en ciudades de 20.000 a 99.999 habitantes, y iii) población en ciudades de 100.000 habitantes y más, ha sido posible establecer el grado de urbanización alcanzado antes de 1930 por 9 países latinoamericanos (ver Cuadro 3). Del examen del cuadro es fácil presumir que en Argentina, Chile y Cuba, el proceso de urbanización debe haberse iniciado desde el siglo XIX, porque ya a principios del XX el porcentaje de habitantes que vivían en ciudades era relativamente alto, según puede comprobarse de las siguientes cifras:

Porcentaje total de la población en ciudades de

PAIS	Fecha	20.000 y más habitantes	20.000 a 99.999 habitantes	100.000 y más habitantes
Argentina ..	1914	40.5	7.9	32.6
Chile	1907	27.7	10.6	17.1
Cuba	1919	24.3	9.6	14.7

Por lo que hoy conocemos de la urbanización del Uruguay (46 por ciento de la población total del país concentrada en Montevideo) es de suponer que también aquí se dió un fenómeno similar al anteriormente descrito.

Por el contrario, en los otros países acerca de los cuales se dispone de información para el año 1920, la urbanización, definida en

Cuadro 8

AMERICA LATINA: PORCENTAJES DE POBLACION EN LOCALIDADES DE MENOS DE 20.000 HABITANTES (RURAL) Y DE 20.000 HABITANTES Y MAS (URBANA), SEGUN DISTINTOS CENSOS DE POBLACION

Sub-región y País	Año del Censo	Porcentaje de la población total en localidad de			
		- 20.000 habitantes "rural"	20.000 habitantes y más "urbana"	20.000 a 99.999 habitantes	100.000 y más habitantes
América del Sur Tropical					
Brasil	1920	88.7	11.3	2.6	8.7
	1940	84.7	15.3	4.6	10.7
	1950	79.8	20.2	7.0	13.2
Colombia	1960	71.9	28.1	9.3	18.8
	1938	87.1	12.9	5.7	7.2
Perú	1951	77.8	22.2	7.5	14.7
	1940	85.8	14.2	5.8	8.4
Venezuela	1961	71.1	28.9	10.4	18.5
	1936	83.8	16.2	5.9	10.3
	1941	81.9	18.1	6.3	11.8
Ecuador	1950	68.1	31.9	11.6	20.8
	1961	52.8	47.2	17.2	30.0
	1950	82.2	17.8	3.2	14.6
Bolivia	1962	73.1	26.9	8.0	18.9
	1900(*)	91.4	8.6	5.5	3.1
	1950	80.4	19.6	9.0	10.6
América Central Continental					
México	1940	81.9	18.1	7.9	10.2
	1950	75.9	24.1	8.9	15.2
	1960	70.4	29.6	11.0	18.6
Guatemala	1950	88.8	11.2	1.0	10.2
El Salvador	1930	91.0	9.0	9.0	—
	1950	87.1	12.9	4.2	8.7
	1961	82.3	17.7	7.5	10.2
Honduras	1940	93.9	6.1	6.1	—
	1950	93.1	6.9	6.9	—
	1961	88.4	11.6	4.4	7.2
Nicaragua	1920(*)	95.6	4.4	—	4.4
	1940(*)	92.5	7.5	—	7.5
	1950	84.8	15.2	4.9	10.3
	1963	77.0	23.0	7.8	15.2
Costa Rica	1927	80.7	19.3	19.3	—
	1950	77.7	22.3	—	22.3
	1963	76.0	24.0	—	24.0

Las notas correspondientes aparecen al final del Cuadro.

Cuadro 8
(continuación)

Sub-región y País	Año del Censo	Porcentaje de la población total en localidad de			
		- 20.000 habitantes "rural"	20.000 habitantes y más "urbana"	20.000 a 99.999 habitantes	100.000 y más habitantes
Panamá	1930	77.1	22.9	22.9	—
	1940	73.4	26.6	7.1	19.5
	1950	73.2	26.8	6.5	20.3
	1960	66.9	33.1	7.7	25.4
América del Sur Templada					
Argentina	1914(*)	59.5	40.5	7.9	32.6
	1947	51.7	48.3	11.2	37.1
	1960	42.5	57.5	12.0	45.5
Chile	1907(*)	72.3	27.7	10.6	17.1
	1920	72.0	28.0	9.5	18.5
	1930	67.5	32.5	11.7	20.8
	1940	63.6	36.4	13.3	23.1
	1952	57.2	42.8	14.3	28.5
	1960	45.3	54.7	21.4	33.3
Uruguay	1963	—	—	—	—
Paraguay	1937(*)	88.8	11.2	—	11.2
	1950	83.5	16.5	—	16.5
	1962	—	—	—	16.8
Caribe					
Cuba	1919	75.7	24.3	9.6	14.7
	1931	72.4	27.6	9.1	18.5
	1943	69.3	30.7	10.8	19.9
	1953	64.5	35.5	12.5	23.0
	1960	54.9	45.1	10.8	4.3
Haití	1950	94.9	5.1	0.8	—
República Dominicana ..	1920	96.5	3.5	3.5	—
	1935	92.9	7.1	7.1	—
	1950	88.9	11.1	2.6	8.5
	1960	81.3	18.7	6.5	12.2
Puerto Rico	1920	90.8	9.2	9.2	—
	1930	85.9	14.1	5.8	8.3
	1940	81.2	18.8	8.7	10.1
	1950	73.0	27.0	10.9	16.1
	1960	72.0	28.0	4.7	23.3

Fuente: Salvo las excepciones anteriores, J. D. Durand y C. A. Peláez. *Patterns of Urbanization in Latin America*, documento presentado a la Conferencia de la Fundación Milbank Memorial, Nueva York, 1965.

(*) "Aspectos demográficos de la urbanización en América Latina", por la División de Población, Departamento de Asuntos Sociales, Naciones Unidas, publicado en *La Urbanización en América Latina*, UNESCO, 1962.

los términos aquí utilizados, en el mejor de los casos (Brasil) no llegaba siquiera a la mitad del nivel registrado por Cuba en 1919. Las cifras pertinentes son:

Porcentaje de la población total en ciudades de

P A I S	20.000 y más habitantes	20.000 a 99.000 habitantes	100.000 y más habitantes
Brasil	11.3	2.6	8.7
Puerto Rico	9.2	9.2	—
Nicaragua	4.4	—	4.4
Rep. Dominicana	3.5	3.5	—

Quedan aún por dilucidar cuáles son las condiciones que han propiciado la temprana iniciación del proceso de urbanización en los cuatro países latinoamericanos que hoy presentan las tasas de natalidad más bajas y en qué forma este proceso ha determinado el descenso de la fecundidad. Más importante aún será descubrir por qué la acelerada urbanización que hoy se da en la mayor parte de los países latinoamericanos no pareciera estar tan claramente sociada al comportamiento de la fecundidad, como en alguna medida se podría admitir que lo ha estado en los anteriormente mencionados. Países como Venezuela que desde 1950 presentan niveles elevados de urbanización (32 por ciento de su población en ciudades de 20.000 y más habitantes), muestran tasas de natalidad no sólo estabilizadas a niveles altos, sino aun con ligeras tendencias al ascenso. Carleton ⁽⁶⁾ ha mostrado que en efecto existen diferencias en las tasas de fecundidad de las áreas urbanas y rurales de los países latinoamericanos, pero que no obstante estas diferencias, la acelerada urbanización produce sólo pequeños cambios en el nivel de la tasa nacional.

La aceptación de lo anterior nos llevaría a la conclusión de que en los países tantas veces mencionados debe haberse producido una reducción de la fecundidad no sólo en las ciudades sino también en las áreas menos urbanizadas. De haber ocurrido así las cosas, la urbanización habría servido tanto para dar origen a un comportamiento restrictivo de la fecundidad como también para propagarlo a diversos grupos de la población. Cómo? A través de qué mecanismos? Conjun-

⁽⁶⁾ Roberto O. Carleton, *Tendencias y diferencias de la fecundidad en la América Latina*, Serie D E/CN. CELADE.D. 13, Santiago, Chile, 1965.

tamente con qué otros factores socioeconómicos? El esclarecimiento de estos interrogantes podría contribuir a una mejor comprensión de la actual situación demográfica de la mayoría de los países de la región y de las posibilidades de modificarla en el futuro cercano.

3. Situación demográfica alrededor de 1965

Salvo en Argentina y Venezuela, la inmigración internacional no parece haber contribuido en las últimas décadas en forma significativa al crecimiento de las poblaciones de los demás países. En algunos de ellos, (Paraguay, Chile, El Salvador, Cuba, etc.), se han registrado emigraciones cuyos efectos en las tasas de natalidad y mortalidad deben ser poco importantes, aunque en alguna medida se reflejarán en las tasas de crecimiento intercensal. Desde Puerto Rico se han producido emigraciones a las que se les atribuye el haber contribuido al descenso registrado en la natalidad de ese territorio (7).

Puede, pues, afirmarse que, en general, la situación demográfica actual de América Latina en el resultado de la operación de las tasas de natalidad y de mortalidad. Como se ha dejado establecido en la sección precedente, la mayoría de los países de la región entraron en la década del 60 con una mortalidad moderada, aun en descenso, y una natalidad alta relativamente estacionaria. De ello se derivan consecuencias demográficas y no demográficas que hoy se hacen patentes en la región. A continuación se las examinará brevemente.

a. Consecuencias demográficas

La población de América Latina se caracteriza en la actualidad por:

- 1) Un crecimiento alto y en progresivo aumento;
- 2) Estructuras por edad en las que predominan los menores y los adultos jóvenes; y
- 3) Fuerte emigración desde las áreas rurales a las urbanas. Este último fenómeno tiene también determinantes sociales y económicas.

- a) Crecimiento alto y en progresivo aumento. Parece innecesario

(7) José L. Vázquez, en la obra ya citada, aporta evidencias tendientes a demostrar que "el cambio radical observado en la tasa bruta de natalidad durante la última década fue en gran medida un producto de la fuerte emigración".

abundar acerca de la primera de estas consecuencias. Basta señalar que entre 1960 y 1965 se estima que la población de América Latina habrá crecido en 31 millones, es decir, a un promedio de más de 6 millones por año (ver Cuadro 1), lo que significa una tasa promedio de incremento anual de 2.8 por ciento (Cuadro 3), que es 1 1/2 veces mayor que la calculada para el período 1920-30. A este ritmo, la población total de la región habrá sobrepasado los 238 millones a mediados de 1965.

Como se ha visto ya del examen del Cuadro 3, los países que han contribuido a crear esta situación de ritmo acelerado de crecimiento son principalmente los de América Central Continental y América del Sur Tropical. En 12 de los 13 países que integran estas dos sub-regiones y que constituyen el 72 por ciento de más de 15 por ciento, o dicho de otra manera, a tasas anuales que en promedio oscilan entre 29 y 3.9 por ciento, según puede apreciarse en el Cuadro 9.

Sólo en tres países de la región (Argentina, Uruguay y Puerto Rico), las estimaciones suponen que se han dado en los primeros cinco años de la década actual, porcentajes de aumento menores del 10 por ciento (tasa promedio de 1.7 por ciento). En dos de ellos, como resultado de una natalidad relativamente baja y en el tercero, por una combinación de natalidad moderada y fuerte emigración.

Otros tres países se calcula que aumentaron su población en porcentajes que oscilan entre 10.7 y 12.2 (tasa promedio de 2.2 por ciento). Uno de ellos (Cuba) como reflejo de una natalidad que ha llegado a niveles moderados (32.3 por mil en 1960-62). Los otros dos (Bolivia y Haití) por razones de una mortalidad todavía elevada (de más de 22 por mil).

De los tres países, (Perú, Chile, Paraguay) cuyas poblaciones parecen haber aumentado en alrededor de 13.5 por ciento en el quinquenio (tasa promedio de 2.5 por ciento), sólo Chile presenta una natalidad en descenso (34.8 en 1960-62). La mortalidad es alta en los tres, aun cuando Chile presenta una situación más favorable.

En general, en casi todos los países de América Latina, hay todavía amplio margen para una reducción de la mortalidad. En todos se realizan campañas, se organizan programas y se destinan recursos a mejorar la salud de la población, lo que necesariamente ha de traer como consecuencia una disminución, mayor o menor, según sea el grado de desarrollo de los países, de sus niveles de mortalidad.

La natalidad, salvo excepciones que ya han sido reiteradamente

Cuadro 9

AMERICA LATINA: PAISES SEGUN PORCENTAJE DE AUMENTO DE LA
POBLACION ESTIMADO PARA EL QUINQUENIO 1960 - 1965

Porcentaje de aumento en el quinquenio	Países		Población total en 1965 (en millones)	Porcentaje con respecto al total estimado de América Latina en 1965	Tasa anual promedio de incremento 1960-65 (por ciento)
	Nº	Nombre			
Total	21		238.3	100.0	2.8
Menor de 10.0	3	Argentina	28.1	11.8	1.7
		Uruguay			
		Puerto Rico			
10.0 - 12.4	3	Bolivia	16.3	6.8	2.2
		Cuba			
		Haití			
12.5 - 14.9	3	Perú	22.2	9.3	2.5
		Chile			
		Paraguay			
15.0 - 17.4	6	Brasil	112.7	47.3	2.9
		Colombia			
		Ecuador			
		Guatemala			
		El Salvador			
		Panamá			
17.5 - 19.9	5	Nicaragua	57.6	24.2	3.4
		Honduras			
		Rep. Dominicana			
		Venezuela			
		México			
20.0 y más	1	Costa Rica	1.4	0.6	3.9

Fuente: Cuadro 1.

mencionadas, ha permanecido estacionaria durante los primeros sesenta años del presente siglo. Puede deducirse de lo anterior, que el crecimiento ya alto, continuará en progresivo aumento, a menos que ocurra un drástico cambio en la tendencia hasta ahora experimentada por la natalidad lo que a diferencia de la mortalidad, parece improbable porque no existen en los países latinoamericanos programas comparables para actuar sobre la fecundidad.

i. Estructuras por edad con predominio de menores y adultos jóvenes. Recurriendo al uso de modelos teóricos, los demógrafos han mostrado ⁽⁸⁾ que en una población no sujeta a movimientos migratorios internacionales —como es en la actualidad la mayor parte de la latinoamericana— la estructura por edad de la misma está determinada principalmente por el comportamiento pasado de la fecundidad. Este hecho queda claramente evidenciado cuando se comparan las estructuras de dos poblaciones que han estado sujetas durante períodos relativamente prolongados a niveles distintos de fecundidad. Una fecundidad mantenida en forma prolongada y continua a niveles altos, genera una población con una elevada proporción de niños y adultos jóvenes y una pequeña proporción en las edades más avanzadas. En cambio, una fecundidad en descenso mantenida a niveles bajos por un período largo de tiempo, da lugar a una proporción decreciente de niños y creciente de ancianos.

La afirmación anterior podría ilustrarse con los casos de Argentina y México, países para los cuales se comparan a continuación las tasas de natalidad a comienzos del siglo, y alrededor de 1960, así como las estructuras por edad, según el último censo:

⁽⁸⁾ Ver F. Lorimer, "Dynamics of age structure in a population with initially high fertility and mortality" en *United Nations Population Bulletin* N° 1, December 1951; "The Cause of the Aging of populations: declining mortality or declining fertility?" en *United Nations Bulletin* N° 4, December 1954; *United Nations, The Aging of Populations and its economic and social implications. ST/SOA/ Series A/26*, New York, 1956.

Tasa de Natalidad (por mil)	Argentina	México
1900-04	41.0	46.5
1960	22.3 (a)	46.0
Estructura por edad (1960)		
(en porcentaje)		
0-14	31.0	44.4
15-19	8.4	10.2
20-49	42.3	34.5
50-59	9.4	5.4
60-64	3.3	2.1
65 y más	5.6	3.4

(a) Se refiere al período 1960-62.

Aunque es indudable que los datos censales acerca de la edad de la población adolecen de deficiencias, puede aceptarse que la comparación anterior es válida y que los errores que existen en ambas distribuciones o en alguna de ellas, en manera alguna podrían eliminar las diferencias fundamentales que en ellas se observan. Mientras que en Argentina los menores de 20 años apenas representan el 30 por ciento del total, en México constituyen cerca del 55 por ciento de la población. Por otro lado, en el primero de los países comparados, casi el 9 por ciento de los habitantes son personas de 60 años y más proporción que en México sólo alcanza a 5.5 por ciento. Se trata evidentemente de dos poblaciones que durante períodos prolongados han estado sometidas a comportamientos distintos de la fecundidad. El caso de México es representativo de la región y caracteriza la situación actual de América Latina en lo que respecta a la estructura por edad de la mayor parte de su población. En Puerto Rico y 17 países de América Latina, la proporción de menores de 15 años excede del 40 por ciento, mientras que la de personas de 60 años y más es en casi todos estos casos menor del 6 por ciento. Del examen del Cuadro 10 donde se comparan para 15 países las estructuras por edad según los dos últimos censos, es fácil apreciar que la proporción ya alta de menores de 15 años ha tendido a aumentar con el tiempo. Como no puede afirmarse de manera categórica que en los países mencionados se haya producido un aumento general de la fecundidad, debe suponerse que el cambio operado en la estructura

Cuadro 10

AMERICA LATINA: ESTRUCTURAS POR EDAD EN LAS FECHAS INDICADAS

Sub-región y País	Año del Censo	Todas las edades	Distribución de la población total por grupos de edad (en porcentaje)					
			0-14	15-19	20-49	50-59	60-64	65 y más
América del Sur Tropical								
Brasil	1950	100.0	41.9	10.6	38.1	5.1	1.8	2.5
	1960	100.0	42.7	10.2	36.8	5.4	2.1	2.8
Colombia	1951	100.0	42.6	10.2	37.0	5.1	2.0	3.1
	1961	100.0	43.3	9.9	35.7	5.2	2.1	3.8
Perú	1940	100.0	42.1	9.5	36.9	5.1	2.1	4.3
	1961	100.0	43.3	9.9	35.7	5.2	2.1	3.8
Venezuela	1950	100.0	42.0	9.9	38.3	5.3	1.8	2.7
	1961	100.0	44.8	9.4	36.0	5.2	1.8	2.8
Ecuador	1950	100.0	42.5	9.9	36.4	5.5	2.2	3.5
	1962	100.0	45.1	9.7	34.7	5.0	2.2	3.3
Bolivia	1950	100.0	39.6	9.9	37.8	5.5	2.9	4.3
América Central Continental								
México	1950	100.0	41.8	10.2	37.2	5.3	2.1	3.4
	1960	100.0	44.4	10.2	34.5	5.4	2.1	3.4
Guatemala	1950	100.0	42.3	11.0	37.2	5.1	1.9	2.5
	1950	100.0	41.2	10.7	37.8	5.4	2.0	2.9
El Salvador	1961	100.0	44.8	9.5	35.1	5.1	2.3	3.2
	1950	100.0	40.6	10.1	36.9	6.1	2.3	4.0
Honduras	1961	100.0	48.1	9.9	33.1	4.5	1.8	2.6
	1950	100.0	43.3	10.4	36.6	4.9	1.9	2.9
Nicaragua	1963	100.0	48.3	9.7	32.7	4.4	2.0	2.9
	1950	100.0	42.9	10.5	36.9	5.0	1.8	2.9
Costa Rica	1963	100.0	47.6	9.5	32.6	5.1	2.0	3.2
	1950	100.0	41.6	9.6	37.9	5.4	2.3	3.2
Panamá	1950	100.0	41.6	9.6	37.9	5.4	2.3	3.2
	1960	100.0	43.2	10.0	35.8	5.4	2.0	3.6
América del Sur Templada								
Argentina	1947	100.0	30.9	9.9	44.6	8.1	2.6	3.9
	1960	100.0	31.0	8.4	42.3	9.4	3.3	5.6
Chile	1952	100.0	37.3	9.7	39.9	6.6	2.5	4.0
	1960	100.0	39.8	9.9	37.0	6.6	2.5	4.2
Uruguay	1963(*)	100.0	28.8	7.9	42.4	9.8	3.9	7.7
Paraguay	1950	100.0	43.8	9.7	35.2	5.3	2.3	3.7
	1962	100.0	45.2	10.0	34.0	5.1	1.8	3.9

Las notas correspondientes aparecen al final del Cuadro.

Cuadro 10
(Continuación)

Sub-región y País	Año del Censo	Todas las edades	Distribución de la población total por grupos de edad (en porcentaje)					65 y más
			0-14	15-19	20-49	50-59	60-84	
Caribe								
Cuba	1953	100.0	36.3	9.6	41.2	6.0	2.6	4.3
Haití	1950	100.0	38.0	10.0	40.6	5.1	2.3	4.0
Rep. Dominicana .	1950	100.0	44.5	10.6	35.8	4.5	1.8	2.8
	1960	100.0	44.6	10.6	35.6	4.5	1.8	2.9
Puerto Rico	1950	100.0	43.2	10.0	35.4	5.3	2.2	3.9
	1960	100.0	42.7	10.5	33.1	6.0	2.5	5.2

Fuente: 1947, 1950, 1951, 1952 y 1953, *América en Cifras*, 1961, Vol. 1 y *Anuario Demográfico de las Naciones Unidas*, 1955.
1960, 1961, 1962 y 1963 (excepto Uruguay), *Noticiero del IASI*.

(*) Estimación al 30 de junio según fuente de la Dirección General de Estadística, (ver Fuente 5, Cuadro 4).

por edad está en alguna forma asociado a la evolución de la mortalidad. Aunque se ha establecido que ésta tiene menos influencia que la fecundidad en la determinación de la distribución por edades de una población, se acepta que algún efecto tiene. Esto en el caso de las poblaciones latinoamericanas, es opuesto a lo que generalmente se tendería a suponer: la reducción de la mortalidad contribuye al rejuvenecimiento de la población. Esto es así, porque en estos países la mejora en los niveles de salud afecta en forma más significativa la mortalidad de los infantes, y en general, de los grupos más jóvenes de la población, aumentándose de esta manera el número de sobrevivientes en estos grupos de edad, lo que necesariamente resulta en un rejuvenecimiento de la estructura.

ii. Fuerte emigración desde las áreas rurales a las urbanas. Al final de la sección segunda de este documento, se indicó que el proceso de urbanización, definido como el aumento de la proporción de habitantes residentes en ciudades, parece haber sido de muy poca significación en América Latina durante las primeras décadas de este siglo, salvo en Argentina, Cuba, Chile y Uruguay. Ya se señalaron las dificultades que presenta un estudio histórico y comparativo de la urbanización. Sin embargo, aceptando como índice del grado de urbanización alcanzado el porcentaje de población en ciudades de 20

mil y más habitantes, puede establecerse en forma aproximada que todavía en 1940 este índice no alcanzaba ni siquiera a un 20 por ciento en la mayoría de los países de la región. Las excepciones eran las anteriormente indicadas y Panamá. Cuando se examina el panorama que es posible deducir de los censos de población levantados en o alrededor de 1960, la situación parece haberse modificado substancialmente, de un proceso incipiente y lento, a una elevada y acelerada urbanización (ver Cuadro 8). Se dan casos espectaculares, como el de Venezuela, en el que de un 18 por ciento en 1940 se eleva a más de 47 por ciento en 1961. Los países menos urbanizados se encuentran en América Central y el Caribe, pero aún entre éstos, con excepción de Honduras y Haití, la proporción de habitantes en ciudades de 20.000 habitantes y más, debe ser en la actualidad del orden de 20 a 25 por ciento.

No se pretende en este documento, por no corresponder a la naturaleza del mismo, examinar en forma exhaustiva el proceso de urbanización hoy día en marcha en la región. Se intenta sólo señalar en líneas generales su importancia y la relación causal que él parece tener con el pasado reciente y la actual situación demográfica de América Latina. Si bien se ha recurrido hasta aquí el porcentaje de población en ciudades de 20.000 y más habitantes como índice del grado de urbanización, conviene destacar que lo que ha caracterizado la rápida y creciente concentración de habitantes en áreas urbanas, ha sido precisamente que ésta ha estado en gran medida dirigida hacia las grandes ciudades, las que han crecido como resultado de la fuerte emigración que se ha producido desde las áreas rurales y las ciudades más pequeñas. El Cuadro 8 permite apreciar como ha evolucionado en las últimas décadas el porcentaje de población en ciudades de 100 mil y más habitantes. Puede afirmarse que, en general, éstas han crecido más rápidamente que las de 20.000 a 99.999. Pero aún esta comparación no destaca en toda su magnitud la forma en que se ha incrementado la población de las ciudades mayores, especialmente de las capitales de los países latinoamericanos. Es tal la afluencia hacia estas ciudades que varias de ellas contienen hoy día un importante porcentaje de la población total del país como resultado de un crecimiento mucho más acelerado que el de cualquiera otra área. Según cálculos hechos por Elizaga ⁽⁹⁾, estos núcleos absorbieron en varios

(9) Juan C. Elizaga, *Urban-rural pattern of population distribution in Latin America and changes in this pattern during the last few decades*, CELADE, Santiago, Chile, 1964.

países parte muy importante del crecimiento total experimentado por la población en la década alrededor de 1950-60 según lo confirman las siguientes cifras:

Ciudad	Período	Porcentaje del crecimiento total absorbido por la ciudad
Buenos Aires	1947-60	55
Santiago	1952-60	41
Panamá	1950-60	37
Lima	1940-61	29
San José	1950-63	22
Santo Domingo	1950-60	21
Asunción	1950-62	20
México	1950-60	20
Caracas	1950-61	19
San Salvador	1950-61	13
Tegucigalpa	1950-61	12

La gran ciudad de más de un millón de habitantes ha dejado de ser excepcional en América Latina. Mientras en 1940, por ejemplo, sólo existían cuatro ciudades de este tamaño, su número en 1960 se elevaba a 10, de las cuales 9 son capitales de sus respectivos países. Entre éstas, el caso más impresionante de concentración es el de Montevideo que reúne casi el 46 por ciento de la población total del país. Si la comparación se limita a la población urbana, se hace aún más patente la fuerte atracción que ejerce la ciudad capital en el proceso de redistribución de la población de América Latina. Este fenómeno se da aún con mayor fuerza en los países pequeños y menos urbanizados.

El siguiente cuadro constituye un resumen de algunos aspectos de la situación anteriormente descrita.

En los tiempos modernos, el crecimiento de las ciudades ha estado en general asociado al proceso de desarrollo económico. A medida que se intensificó la actividad industrial y se elevó la productividad de la agricultura, se produjo un desplazamiento de población desde las áreas rurales a las urbanas como una necesidad de adaptación planteada por el cambiante sistema económico.

En América Latina, sin embargo, el acelerado crecimiento de la

población urbana que en el caso de las ciudades capitales, como se ha visto anteriormente, alcanza niveles dos y una y media veces superiores al incremento del país, es en gran medida una consecuencia de los patrones de natalidad y mortalidad que ya han sido descritos. Cuando el comportamiento de la fecundidad se examina con referencia al área de residencia de la madre, se encuentran importantes diferencias entre la fecundidad urbana y la rural ⁽¹⁰⁾, siendo esta última significativamente más alta, lo que implica un crecimiento vegetativo más acelerado en las áreas rurales que en las urbanas. Por otro lado, la baja productividad de la agricultura y el exceso de población relativo a los recursos efectivamente explotados, ha creado en las áreas rurales condiciones que impulsan a sus habitantes a abandonarlas en busca de mejores oportunidades. Este éxodo que podría dirigirse a las áreas aún no colonizadas de los países latinoamericanos se orientan en cambio hacia las ciudades. Sin embargo, no guarda este movimiento una relación clara y directa con el nivel de desarrollo económico y de modernización ⁽¹¹⁾. Es esta situación la que ha llevado a algunos a afirmar que los determinantes de la urbanización en América Latina, más que económicos son de carácter demográfico y social.

b. Consecuencias no demográficas

Conjuntamente con las consecuencias demográficas anteriormente descritas, se producen otras de naturaleza esencialmente económica y social que, en cierta medida, tienen además repercusiones políticas.

Antes de enunciarlas brevemente, conviene señalar que esas consecuencias económicas, sociales y políticas obedecen también a determinantes no exclusivamente demográficos y que si ellas se han hecho hoy más evidentes, es debido a la aceptación cada vez más generalizada de que cada miembro de la comunidad tiene legítimo derecho a alcanzar condiciones adecuadas de trabajo, vivienda, alimentación, salud, educación, etc. Esto, en términos económicos modernos, implica el logro de un nivel de ingreso personal cónsono con esas necesidades, ingreso que en el caso de la mayoría de los latinoamericanos es insuficiente para el propósito indicado.

⁽¹⁰⁾ Ver Roberto O. Carleton, *op. cit.*

⁽¹¹⁾ Ver Conclusiones del Informe Provisional del Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina, Naciones Unidas, E/CN. 12/URB. 26, Santiago, Chile, 1959, p. 75.

No puede afirmarse con carácter general que la población de los países de la región, salvo muy contadas excepciones, haya alcanzado un tamaño desproporcionado en relación al área y los recursos potenciales disponibles. Por el contrario, se cita con frecuencia la baja densidad demográfica existente en la mayoría de los países de América Latina, característica que da base a muchos para justificar la necesidad de un número más elevado de habitantes. Los que esto sostienen olvidan, sin embargo, que lo que plantea un fenómeno totalmente desconocido hasta ahora, no es precisamente el tamaño de la población, sino su ritmo de crecimiento alto y en progresivo aumento. Venezuela y Chile tenían en 1960 una población de aproximadamente el mismo tamaño que la de Suecia en ese año. Lo que coloca la situación sueca en un pie totalmente diferente es que su tasa decreciente de aumento vegetativo es del orden de 0.4 por ciento por año, contra las de 3.9 de Venezuela y 2.5 de Chile, aún crecientes.

Puede en general aceptarse sin necesidad de prueba, que una tasa creciente de incremento demográfico producirá inevitablemente una mayor necesidad de inversiones para alcanzar un determinado nivel de producción por habitante, pero por el contrario, no existe característica alguna intrínsecamente inherente al mayor crecimiento poblacional que automáticamente genera una mayor disponibilidad de recursos. Las actuales tasas de aumento de la población latinoamericana contribuyen, pues, a hacer más escasa la disponibilidad de capitales necesarios para promover el desarrollo económico y social. Como una manera de juzgar el impacto de esas tasas sobre la economía, basta señalar que Splenger ⁽¹²⁾ ha estimado en alrededor de 4 por ciento la proporción del ingreso nacional requerida por los países desarrollados para hacer frente al aumento de necesidades creadas por una población que crece al 1 por ciento anual. La proporción será necesariamente mayor en los países latinoamericanos y es éste precisamente uno de los factores que al limitar la disponibilidad de capitales, impiden la apertura de las nuevas áreas que muchos desean ver pobladas y orienta los desplazamientos de población preferentemente hacia las áreas ya equipadas con servicios públicos y de otra naturaleza, como son las ciudades.

(12) Joseph J. Splenger, "Population and Economic Growth". Capítulo 4 de *Population: The Vital Revolution*, editado por Ronald Freedman, Anchor Books, Garden City, New York, 1964.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: POBLACION DE LA CIUDAD CAPITAL, PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN LA POBLACION TOTAL Y EN LA URBANA Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD Y EL PAIS EN EL ULTIMO PERIODO INTERCENSAL (1)

Ciudad Capital	País	Año del Censo	Población (en miles)	Porcentaje de la Población		Tasa de crecimiento último periodo intercensal (porcentaje)	
				Total	Urbana	Capital	País
Buenos Aires	Argentina	1960	6.763	33.8	58.8	2.9	1.7
México	México	1960	4.666	13.4	26.4	4.9	3.0
Río de Janeiro (2)	Brasil	1960	3.233	4.5	16.2	4.3	3.0
Santiago	Chile	1960	1.907	25.9	47.3	4.2	2.5
La Habana	Cuba	1960	1.460	21.8	—	2.7	—
Lima	Perú	1961	1.436	14.5	50.2	4.9	2.4
Caracas	Venezuela	1961	1.333	17.7	37.6	6.8	3.9
Bogotá	Colombia	1964	1.679	—	—	6.8	—
Montevideo	Uruguay	1963	1.173	45.9	—	—	—
Quito	Ecuador	1962	511	11.2	41.4	5.2	3.1
San Juan	Puerto Rico	1960	432	18.4	65.6	1.9	0.6
Sto. Domingo	Rep. Dominicana	1960	367	12.2	65.1	7.3	3.4
San José	Costa Rica	1963	318	24.0	100.0	4.6	3.8
Asunción	Paraguay	1962	305	16.8	—	3.3	2.6
Panamá	Panamá	1960	273	25.4	76.7	5.2	2.9
San Salvador	El Salvador	1961	256	10.2	57.6	4.3	2.8
Managua	Nicaragua	1963	226	15.3	66.3	5.4	3.3
Tegucigalpa	Honduras	1961	134	7.1	61.5	5.9	2.8

Fuente: John D. Durand y César Pelérez, op. cit.; Carmen Miró, "The Population of Latin America", Demography, Vol. 1, Nº 1, 1964. Las cifras de La Habana fueron obtenidas de "Datos Estadísticos sobre las Principales Características de la Población de Cuba", Junta Central de Planificación. Dirección General de Estadística, La Habana, mayo, 1965.

— Datos no disponibles.

- (1) Excluye Guatemala, cuyos resultados censales de 1964 se desconocen, y Bolivia y Haití que no han levantado censos desde 1950. Los datos se refieren en general al área metropolitana de la ciudad.
- (2) Se incluye por haber sido hasta hace poco la capital del país.

No se propone aquí reducir a términos simplistas la solución del actual estado de sub-desarrollo de América Latina, sugiriendo que una disminución del crecimiento demográfico sería condición suficiente para superarlo. Es una de las necesarias, a la cual habría que agregar otras de carácter económico, social y político que, por escapar a la naturaleza de este documento, no se discuten.

La peculiar estructura por edad de las poblaciones latinoamericanas, provoca también consecuencias de diversa índole, algunas de ellas muy evidentes. Es necesario, por ejemplo, dedicar recursos crecientes a la atención de las necesidades características de los niños y adolescentes, entre ellas principalmente las referentes a educación: la proporción de personas dependientes (menores y ancianos) aumenta con relación al grupo de personas potencialmente capaces de trabajar; en una situación en la que la urgencia de atender las necesidades anteriormente mencionadas reduce la disponibilidad de capitales para fines directamente productivos, es necesario hacer frente a la demanda de empleo de una proporción creciente de adultos jóvenes que busca entrar a la fuerza de trabajo. Como efectos positivos de la actual estructura por edad de la mayoría de los países americanos, se han señalado: la mayor movilidad tanto geográfica como ocupacional de una mano de obra esencialmente joven, más dispuesta a adaptarse a nuevos cambios y un creciente número de consumidores potenciales que pueden contribuir a crear una mayor demanda de inversión.

Finalmente, la fuerte emigración desde las áreas rurales y ciudades más pequeñas hacia las de mayor tamaño, plantea un complejo conjunto de problemas económicos, sociales y políticos. Como los desplazamientos se producen con poca o ninguna referencia a las necesidades de mano de obra en las grandes ciudades, se establecen en ellas contingentes de población que viven en condiciones enteramente marginales en cuanto a ocupación, vivienda, educación, salud y otros servicios públicos. La ciudad, incapaz de prestar adecuada atención a sus nuevos inmigrantes, ve castigada su periferia con la aparición y crecimiento de barrios insalubres, crecer el número de desocupados y subocupados, deteriorarse sus servicios de transporte y, en general, multiplicarse problemas de diversa índole asociados a la prestación de otros servicios públicos. Esto explica en parte por qué la ciudad, generalmente asiento del poder político, se convierte en foco de movimientos sociales que buscan modificar las adversas circunstancias imperantes.

En el otro extremo —el área rural y la ciudad pequeña— la emi-

gración, destinada a aliviar la presión de la población sobre los recursos escasos, tiende a agudizar algunas de las ya insatisfactorias condiciones. Como los que emigran son generalmente personas en edad de trabajar, con un mayor nivel educativo y actitudes que en cierta medida pueden tomarse como indicativas de una mayor disposición al cambio y al progreso, las comunidades proporcionalmente más atrasadas se ven privadas de sus elementos más dinámicos y emprendedores, al mismo tiempo que se hace más desfavorable aún la relación de dependencia de menores y ancianos con respecto al grupo de personas potencialmente capaces de trabajar.

Las anteriores, son a grandes rasgos las consecuencias demográficas y no demográficas de las actuales tendencias y del pasado reciente de la población de América Latina. Las perspectivas de su evolución se examinan en forma resumida a continuación.

4. Perspectivas de evolución hasta fines del siglo XX

a. El crecimiento

El Cuadro 1 incluye para las cuatro sub-regiones en que se ha dividido América Latina proyecciones de población por países para 1970 y 1980. Estas proyecciones preparadas en su gran mayoría en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas, han sido elaboradas haciendo una serie de supuestos acerca del comportamiento esperado de la fecundidad y la mortalidad en el período cubierto por las mismas. Estos supuestos, aunque basados en el estudio de las tendencias recientes de la población de los respectivos países, no son estrictamente comparables porque su adopción dependió en cierto grado de la interpretación subjetiva que al momento de la confección de la proyección hizo el respectivo autor acerca de la posible evolución futura de las dos variables demográficas anteriormente mencionadas. No obstante lo anterior, estas proyecciones, algunas de las cuales deberían tal vez modificarse para hacerlas concordar mejor con supuestos que ahora parecen más plausibles, reflejan en forma bastante aproximada lo que es dable esperar para la América Latina en su conjunto y para sus varias sub-regiones en los próximos 15 años. Para entonces la población de la región habrá excedido los 364 millones, lo que representa más de una vez y media la que se estima tendrá Estados Unidos de América en esa misma fecha. Amé-

rica Latina, que en 1950 excedía apenas en 6 millones de habitantes a los Estados Unidos, se calcula que lo sobrepasará en casi 24 millones en 1980.

Resulta interesante señalar que las proyecciones realizadas para ese año por las Naciones Unidas en tres fechas distintas anteriores, se han quedado cortas ante las que ha sido posible calcular más recientemente con base en los datos de los censos de población levantados en la presente década. Como puede verse más adelante, las proyecciones para 1980 incluídas en este documento exceden hasta en más de 15 por ciento las previsiones más altas publicadas anteriormente por las Naciones Unidas.

Fecha en que Naciones Unidas elaboró la proyección	Población proyectada para 1980 (a) (en millones)	Razón de la proyección para 1980 del Cuadro 1 con respecto a población proyectada por Naciones Unidas (en porcentaje)
1951 (b)	315	115.6
1954 (c)	331	110.0
1957 (d)	341	106.7

- (a) Para hacerlas comparables con las del Cuadro 1, se eliminó de las proyecciones la proporción que se estimó correspondía a la población de los territorios no incluídos en este documento como parte de América Latina.
- (b) "The Past and Future Growth of World Population a Long-range View" en **Population Bulletin** Nº 1, December 1951, United Nations, New York. (Suponiendo la continuación de los niveles que las tasas vitales tenían en 1946-1948.)
- (c) United Nations, Population Division. "Framework for Future Population Estimates, 1950-1980, by World Regions". Documento presentado a la Conferencia Mundial de Población, 1954. Sesión Nº 14 (según la hipótesis alta).
- (d) "El Futuro Crecimiento de la Población Mundial". ST/SOA/Serie A/28, Naciones Unidas, Nueva York, 1959. (Según la hipótesis alta.)

Las diferencias apuntadas anteriormente revelan que evidentemente los demógrafos que calcularon las respectivas proyecciones hicieron supuestos sobre el comportamiento de la fecundidad y de la mortalidad que, por lo menos hasta el momento actual, no se han conformado a lo que realmente ha ocurrido. En general, la natalidad ha alcanzado niveles más altos que los que se supuso en las proyecciones y la mortalidad ha descendido más rápidamente de lo previsto. Es esto quizás lo que ha llevado a las Naciones Unidas a incluir en su última publicación sobre las perspectivas del crecimiento de la po-

blación mundial ⁽¹³⁾, una proyección basada en la continuación de las tendencias recientes de las dos variables anteriormente mencionadas. El Cuadro 12 recoge las cifras de esa publicación para las proyecciones correspondientes a los años 1990 y 2000 por sub-regiones y bajo cuatro supuestos: el de continuación de la tendencia y los tres generalmente acostumbrados, de crecimiento alto, medio y bajo.

Las proyecciones calculadas bajo la presunción de que continuarán las actuales tendencias, suponen para las cuatro sub-regiones que, en general, no se producirán cambios en la fecundidad, la que continuará hasta finales del siglo a los niveles registrados alrededor de 1960. La mortalidad, en cambio, se presume que seguirá bajando más o menos al mismo ritmo de los últimos tiempos y que para el período alrededor del año 2000 tendrá un nivel similar al alcanzado por Suecia en 1960 (73 años de esperanza de vida al nacimiento). Para el Caribe se supone que la mortalidad descenderá más lentamente y que al final del siglo será comparable a la de los Estados Unidos en el año ya citado (70 años de esperanza de vida al nacimiento). Si se cumplieran estos supuestos y algunos otros de menor importancia que dicen relación con la migración internacional, se calcula que la población de América Latina en el año 2000 sobrepasaría los 740 millones de habitantes. Es decir, sería más de tres veces mayor que la que se estima tiene actualmente la región.

Considerar plausible una proyección basada en los anteriores supuestos, implicaría aceptar que la mortalidad puede continuar descendiendo sin referencia a las condiciones socio-económicas de la población, lo que ya en algunos casos se sospecha que no es cierto, ⁽¹⁴⁾ o alternativamente que se producirá un efectivo mejoramiento en las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de América Latina y que esto se logrará a pesar de la persistencia de una elevada fecundidad, lo que hasta ahora históricamente no se ha dado en población alguna. De ahí que parezcan más plausibles cualesquiera de las otras tres proyecciones. La denominada "alta" se basa en conjeturas sobre el comportamiento de la mortalidad, muy semejantes a las anteriormente descritas, aunque el descenso se supone que será en general más lento. La fecundidad se presume que permanecerá estacionaria

(13) United Nations, *Provisional Report on World Population Prospects, as Assessed in 1963*. ST/SOA/SER.R/7.

(14) Ver, por ejemplo Hugo Behm Rosas, *Mortalidad Infantil y Nivel de Vida*, Ediciones de la Universidad de Chile, Santiago, 1962.

hasta 1980 en América del Sur Tropical, el Caribe y América Central Continental, cuando comenzaría a descender a ritmos diferentes, más rápidamente en las dos primeras sub-regiones. En América del Sur Templada se presume que continuaría hasta final del siglo al nivel registrado alrededor de 1960. De cumplirse los anteriores supuestos, la población de América Latina sería de 660 millones en el año 2000, lo que representa 23 millones más que los que daba para ese mismo año la proyección "alta" elaborada por Naciones Unidas en 1957. Si bien hasta ahora no se presentan indicios de que las tasas nacionales de natalidad de la mayoría de los países latinoamericanos hayan comenzado a descender, si se acepta que algunos grupos, especialmente los más educados que viven por lo general en las áreas urbanas, presentan en todos los países un comportamiento restrictivo de la fecundidad. Suponer que tal comportamiento no penetrará hacia los demás

Cuadro 12

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LA POBLACION TOTAL POR SUBREGIONES SEGUN CUATRO CONJETURAS DE CRECIMIENTO AÑOS 1990 Y 2000 (a)

Subregión y año	Conjeturas (b)			
	Continuación de las tendencias	Alta	Media	Baja
	(en millones)			
América Latina				
1990	526.4	507.0	478.6	421.0
2000	740.4	660.1	612.4	504.7
América del Sur Tropical				
1990	297.7	286.4	268.9	929.8
2000	427.8	371.1	347.0	273.9
América Central Continental				
1990	133.0	130.0	124.5	114.0
2000	194.4	180.3	165.6	144.8
América del Sur Templada				
1990	56.6	56.5	53.2	49.5
2000	67.8	66.8	60.5	54.6
Caribe				
1990	37.1	34.1	32.0	27.7
2000	50.4	41.9	39.3	31.4

(a) Se ha restado de las cifras la proporción que corresponde a los territorios no incluidos en este documento como parte de América Latina.

(b) Se explican en el texto.

grupos de la sociedad latinoamericana dentro de los próximos 15 años en forma que permita una modificación de los niveles nacionales de fecundidad, parece un tanto pesimista. De ahí que tampoco se acepte como muy plausible la proyección "alta". Igualmente podría descartarse la "baja" porque se basa en la presunción de que el descenso de la fecundidad se inició en América del Sur Tropical, en el Caribe y en América Central Continental en 1960 y que en las dos primeras sub-regiones se reducirá a la mitad en el lapso de 30 años, tardando 45 años en la última. Para la América del Sur Templada, se conjetura que la tasa de natalidad habrá descendido hasta 18.9 por mil en 1975, permaneciendo estacionaria a ese nivel hasta final del siglo. Los datos recientes permiten afirmar que la natalidad no parece estar modificando aún en la mayoría de los países en la forma supuesta anteriormente.

Esto deja la proyección "media" como la más plausible. Según ésta, la fecundidad tardará 60 años a partir de 1960 en reducirse a la mitad en América del Sur Tropical y el Caribe y 45 años a partir de 1970 en América Central Continental. En América del Sur Templada, se supone que habrá llegado al nivel de 21.6 por mil en 1985, permaneciendo estacionaria a ese nivel hasta finales del siglo. Las conjeturas sobre la mortalidad son similares a las utilizadas para la proyección "alta". El cumplimiento de los anteriores supuestos implicaría que en el año 2000, la América Latina sobrepasaría los 612 millones de habitantes, o sea $2 \frac{1}{2}$ veces la población calculada para 1965.

Indudablemente que ninguna de las proyecciones que aquí se han examinado pretenden constituir una predicción de lo que será la población de América Latina en el año 2000. Permiten apreciar, sin embargo, el orden de magnitud de los valores probables. Será de alrededor de 505 millones si, en plazos más o menos cortos, se producen modificaciones substanciales en el comportamiento de la fecundidad y podría llegar a más de 740 millones, de continuar las actuales tendencias de esa variable y las de la mortalidad. Entre estos dos extremos, que dadas las condiciones actuales parecen poco plausibles, están las otras dos posibilidades representadas por las proyecciones "alta" y "media", que ubican la cifra probable entre 612 y 660 millones. Ese parece ser el orden de magnitud del problema de población a que se enfrenta la región en los próximos 35 años.

b. La composición por edad

En la consideración del problema debe necesariamente entrar el efecto de la composición por edades de la población que, aún en el supuesto de un descenso de la fecundidad, continuará conteniendo 15 años después de la iniciación de la reducción de la misma un importante porcentaje de menores de 15 años (más de 40 por ciento) ⁽¹⁵⁾. Los trabajadores nuevos que busquen incorporarse a la fuerza de trabajo entre 1966 y 1980 serán los sobrevivientes de los nacimientos ocurridos entre 1951 y 1965 que no emigran de la región. Ninguna acción sobre la fecundidad podrá alterar su número y la disminución de la mortalidad los aumentará. Igual cosa sucede con los niños que aspiren a ingresar a la escuela por primera vez entre 1966 y 1973. Serán ellos los sobrevivientes de los nacimientos de los 7 años inmediatamente anteriores. Si como ya se ha dicho, la proporción de menores no variaría substancialmente en los próximos 15 años, puede aceptarse que aún en el supuesto de un descenso de fecundidad, problemas tan importantes como el de educar a la población joven e incorporar a los adolescentes a la fuerza de trabajo continuarán constituyendo por algunas décadas factor de presión sobre los recursos disponibles, presión que irá en aumento a medida que se eleve el nivel de aspiraciones de las sociedades latinoamericanas.

c. La urbanización

Predecir el curso futuro de la urbanización en América Latina es una tarea que por difícil, si no imposible, no ha sido intentada con seriedad por demógrafo alguno. Su comportamiento dependerá de la interacción de un complejo conjunto de factores, que tocan aspectos demográficos, económicos, sociales y políticos cuyas perspectivas de evolución resulta arriesgado pronosticar, dadas las actuales condiciones de la región.

Pueden, sin embargo señalarse algunos de los límites dentro de los cuales es de esperar que se produzcan modificaciones que podrían afectar el grado de urbanización que la región alcance. En primer lugar, si no se alteraran las tendencias actuales y dado el crecimiento

⁽¹⁵⁾ Una ilustración de esto puede consultarse para el caso de México en Ansley J. Coale y Edgar M. Hoover, *Population Growth and Economic Development in Low Income Countries*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1958, Cuadro 41, p. 301.

potencial a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, América Latina tendría alrededor del año 2000 entre 204 y 220 millones de personas residiendo en ciudades de 20.000 y más habitantes. Esta cifra se obtiene aplicando a las proyecciones "alta" y "media" para dicho año, la proporción que se dió en 1960, cuando la población urbana así definida se estimó en 68.7 millones ⁽¹⁶⁾, es decir, casi un tercio de la total calculada para esa misma fecha. Frente a esta posibilidad habría que considerar que en el futuro, numerosos países latinoamericanos no requerirán que más de un 25 o 30 por ciento de su población activa se dedique a la agricultura, a diferencia de la elevada proporción actual, dos o tres veces mayor. Una evolución de este tipo supondría una elevación del nivel de productividad agrícola, desarrollo al cual necesariamente contribuirían los esquemas de reforma agraria cuya implantación no parece que podrá posponerse por más tiempo. De ocurrir cambios semejantes, una mayor proporción de población rural buscará ocupación de carácter urbano. El patrón que siga tal transferencia, dependerá de los programas que se adopten para equilibrar el desarrollo urbano y el rural, tales como los que implican una descentralización de las industrias y de las funciones político-administrativas de la gran ciudad, así como la promoción del desarrollo rural.

En síntesis, si las condiciones de América Latina siguen siendo parecidas a las actuales, el proceso de urbanización que parece un fenómeno irreversible, acumulará en las ciudades para fines de siglo, por lo menos tres veces más población que la que existía en ellas en 1960, si la proporción urbana se estabilizara al nivel alcanzado en esa fecha. Si, en cambio, por la adopción de determinados programas se lograra disminuir las marcadas diferencias actualmente existentes en América Latina entre la sociedad tradicional (rural) y la moderna (urbana), es probable que se modifique el patrón de la urbanización, reduciéndose la importancia de la gran ciudad y con ello la magnitud de los numerosos problemas que ya se apuntaron en otra sección de este documento.

5. América Latina en el mundo

Hasta aquí se ha examinado la evolución demográfica de América Latina, sin referencia al lugar que ella ocupa en relación con el

⁽¹⁶⁾ United Nations, *World Survey of Urban and Rural Population Growth*, E/CN.9/187. Cuadro 2, p. 21.

resto del mundo. Una visión general de esto último puede lograrse por la comparación con algunos de los numerosos datos que existen sobre las demás regiones, lo que se hace en forma muy breve a continuación.

Las Naciones Unidas (17) ha estimado la población del mundo alrededor de 1920 en 1.362 millones, de los cuales 600 millones habitaban las regiones hoy consideradas como más desarrolladas y el resto, 1.256 millones, las menos desarrolladas. Dentro de estas últimas era la América Latina la que contenía la población más pequeña (87 millones). Cuarenta años más tarde, en 1960, según esa misma fuente, la población mundial había crecido hasta 2.990 millones, habiendo aumentado la de las regiones más desarrolladas en 40 por ciento, mientras que el crecimiento del resto había sido de 70 por ciento. La población de América Latina, en cambio, había crecido en ese lapso en 138 por ciento. Es decir, más de tres veces lo experimentado por las regiones avanzadas y más del doble de lo registrado en las otras áreas sub-desarrolladas. Un aumento como el anteriormente descrito es el resultado de la continua alza de la tasa anual de crecimiento demográfico, que es a su vez el resultado de los patrones de fecundidad y mortalidad que han sido repetidamente descritos en este documento.

El Cuadro 13 permite comparar las tasas anuales de crecimiento de América Latina para las décadas comprendidas entre 1920-1960 con las de otras regiones del mundo. Incluye también las tasas esperadas para cada decenio entre 1960 y 2000. Es fácil apreciar que en los primeros cuatro decenios considerados, las tasas correspondientes a las áreas menos desarrolladas han ido en continuo ascenso, pero es la de América Latina la que acusa los niveles más altos, seguida a cierta distancia por África y el Sur de Asia. Las estimaciones realizadas para los últimos cuatro decenios del siglo prevén que América Latina continuará teniendo el crecimiento más alto hasta el período 1970-80. Ya en el decenio siguiente será igualada por África y en la década final se presume una reducción de la tasa, resultado del supuesto ya antes discutido de que la fecundidad llegará entre 2015 y 2020 a la mitad de su nivel actual.

Con respecto al crecimiento de la población mundial, se advierte que en el decenio actual la tasa anual de América Latina superará la de aquélla en 1 ½ veces y será casi 3 veces más alta que las de las regiones avanzadas.

En tamaño la población total de América Latina aunque propor-

Cuadro 13

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION MUNDIAL POR REGIONES
1920-30 A 1990-2000

	Período							
	1920-1930	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
	(en porcentaje)							
Total	1.1	1.0	0.9	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6
Áreas más desarrolladas .	1.1	0.7	0.3	1.3	1.0	1.0	1.0	0.9
Europa	0.8	0.7	0.3	0.8	0.7	0.5	0.5	0.5
Rusia	1.4	0.9	0.8	1.7	1.4	1.2	1.3	1.1
Estados Unidos	1.4	0.7	1.4	1.8	1.3	1.4	1.6	1.5
Oceanía	1.6	1.0	1.3	2.1	1.7	1.9	1.8	1.7
Áreas menos desarrolladas	1.0	1.2	1.2	1.9	2.1	2.0	1.9	1.8
Asia del Este	0.7	0.7	0.8	1.5	1.4	1.3	1.1	1.0
Asia del Sur	1.2	1.4	1.3	2.1	2.4	2.3	2.0	1.9
África	1.4	1.5	1.5	2.1	2.4	2.6	2.7	2.7
América Latina	1.8	1.9	2.2	2.7	2.8	2.8	2.7	2.5

Fuente: United Nations. Provisional Report on World Population Prospects as Assessed in 1963. Calculadas a base del cuadro 5.1 y la conjetura "media" del cuadro 5.5.

cionalmente ha ido ganando importancia dentro de la mundial (4.7 por ciento en 1920 a 6.9 por ciento en 1960), es una de las más pequeñas, superando en 1960 sólo a la de América del Norte y Oceanía. Sin embargo, según la conjetura media de crecimiento en el año 2000 excederá en población no sólo a esas dos regiones, sino también a Europa y a la Unión Soviética. De cumplirse los supuestos en que se basan esas proyecciones, representará entonces el 10.3 por ciento de la población del mundo, que para entonces se presume habrá llegado a 5.965 millones.

La estructura por edades es muy similar a la de África y Asia y, como en esos continentes, se supone que no se producirán cambios substanciales en ella por lo menos dentro de los próximos quince años.

En cambio, según puede apreciarse de las cifras que aparecen más adelante, el grado de urbanización por América Latina, es, en general, más elevado que el de la mayoría de los países de esos dos continentes y más alto aún que el del Sur de Europa.

El promedio de urbanización de Argentina, Uruguay y Chile, superaba en 1960 al de todas las demás regiones del mundo y era sólo inferior al de Australia y Nueva Zelanda.

Aunque sucintos, los anteriores comentarios permiten ubicar a la América Latina dentro del marco general del creciente demográfico mundial, lo que a grandes rasgos podría resumirse así.

a. Es la región del mundo que crece más aceleradamente y según los supuestos de evolución de la natalidad, la mortalidad y la migración internacional, continuará en esa posición hasta muy cerca de finales del presente siglo;

b. La estructura por edad de la mayoría de su población es muy similar a la que se da actualmente en Africa y Asia; y

c. La urbanización de América Latina es superior a la de cualquiera otra región sub-desarrollada del mundo, y aún de algunas de las más avanzadas.

La explosión de la población

Por el Dr.

Alberto Lleras Camargo

(Primera Asamblea Panamericana de Población. Calí. Colombia. 1965)

Introducción

Entiendo que es ésta una de las primeras, tal vez la primera vez que se discute en la América Latina públicamente, en una asamblea como ésta, el problema más grave de nuestro tiempo y, tal vez, el primero de todos en nuestra zona geográfica: la explosión de la población.

¿Por qué sólo hasta ahora, y por qué con tanto desasosiego? ¿Es, ciertamente, tan urgente examinar esta materia ahora mismo, como si fuese cosa nueva? ¿No ha venido la humanidad, desde sus remotísimos orígenes, adaptándose a su propia circunstancia y creciendo de acuerdo con leyes no bien conocidas, pero al parecer eficaces contra todo desbordamiento?

Tales preguntas ya no suelen hacerse entre demógrafos, sociólogos y economistas, casi ni aun entre historiadores. Pero nuestra reunión, a la cual confluyen de todo el hemisferio gentes expertas en los diversos aspectos de la misma cuestión, no tiene, de seguro, por objeto mantener viva la alarma entre los equipos técnicos o suscitarla de nuevo con las últimas cifras disponibles, sino, principalmente, el propósito de remover las pesadísimas aguas de la opinión pública. Porque aquí, como en todo el mundo, esa opinión se niega a inquietarse con los clamores que elevan los científicos ante la casi súbita aparición de uno de los más grandes peligros para la vida organizada y decente de la especie, tal vez el mayor en su existencia.

No tengo más título ni otra autoridad para estar aquí que el de haber dedicado mi vida, de diversas maneras, al servicio público. Tal vez por eso me he dado cuenta, tardíamente, de que he estado luchando buena parte de mi tiempo contra dificultades cuyas auténticas causas no logré precisar oportunamente con exactitud y que ahora

reconozco mejor en las tremendas fricciones sociales de nuestra época, principalmente en los países subdesarrollados. De ahí nace mi empeño de ser oído de mis compatriotas —tal vez de algunos otros americanos— simplemente para pedirles atención y estudio de los hechos, las estadísticas, las proyecciones que se están haciendo sobre este proceso de fertilidad incontrolada, inconsciente desde el punto de vista de la comunidad, y, por eso mismo, irresponsable.

Novedad del problema

Nos estamos ocupando ahora en este problema, ante todo, porque es nuevo. Hay muchos factores en él que no tienen nada que ver con lo ocurrido antes sobre el planeta. Hasta el comienzo mismo de nuestro siglo XX la humanidad venía creciendo en progresión notable, pero de ninguna manera explosiva. Desde los primeros días de la prehistoria hasta el borde de nuestra edad las enfermedades, las hambrunas periódicas, el genocidio, las grandes pestes, las epidemias aplicaban un drenaje metódico al crecimiento demográfico. Estaba, además, al servicio de la mortalidad, la guerra. Que contra todo lo que puede pensarse, con el progreso de las armas no aumentó, sino que descendió en importancia como colaboración letal, desde los días en que se practicaba feralmente entre las tribus vecinas, arrasadas por el vencedor y pasadas a cuchillo.

Campaña contra la mortalidad

Pero en la segunda década de este siglo las cosas comenzaron a cambiar, y muy rápidamente. Se empezó a combatir la muerte, hasta entonces dueña y señora de la humanidad, con paciencia y con ingenio ilimitados. Es cierto que ya venía en la Europa Occidental y en el Norte de América reduciendo su imperio sobre los hombres, a medida que se purificaban las aguas, se mejoraba el ambiente sanitario, había más alimentación y se eliminaba, en general, parte de la miseria.

Pero la introducción de eficacísimos medios químicos para combatir las enfermedades o sus vectores, creó una novísima situación. Esos medios eran baratos y la técnica internacional se encargaba de extenderlos a aquellos sitios donde si hubiera sido sólo por los indígenas, no hubieran llegado jamás.

Fue así posible combatir en la gran faja tropical de la tierra y en todos los países atrasados una galaxia de enfermedades que solas, o

combinadas entre sí, mantenían muy baja la expectativa de vida de los pueblos subdesarrollados. Algunas de ellas, típicamente infantiles, eran activamente mortales. Fueron así desapareciendo, o reduciendo su gravedad, las gastritis, enteritis, influencias, pneumonías, el tétanos, el sarampión, la malaria, la tuberculosis, la disentería, la tosferina, la viruela, la fiebre amarilla, la enfermedad de Chagas, el cólera, el tífus, la peste bubónica, y qué se yo qué más nombres que formaban el pálido cosmos patológico de nuestra infancia y nos mantenían en constante luto o sobresalto. La quimioterapia y los antibióticos produjeron un cambio radical, ese sí revolucionario en la condición de la humanidad, principalmente de la más pobre, inculta y sufriente hasta entonces. El D.D.T. y el agua potable, las sulfas y la penicilina que redujeron verticalmente las enfermedades respiratorias, gástricas y venéreas más extendidas, todos inventos de este siglo, más los progresos asombrosos, pero menos comunes o populares, de la cirugía, son los instrumentos de esta revuelta contra la muerte que prolongó con el más humanitario de los propósitos las probabilidades de vivir de quienes acababan antes su jornada, antes de iniciarse o de concluirse su período de fecundidad.

Al disminuir la mortalidad infantil se abrió otro inmenso boquete hacia el crecimiento de la especie porque los hábitos de fertilidad no se alteraron con la misma rapidez o no se alteraron en absoluto. No es, pues, sorprendente que nos encontremos ante un fenómeno social totalmente nuevo, al reducirse bruscamente la mortalidad y al continuar, inalterada, la natalidad. El problema de nuestro tiempo reside, simplificado, en que se ha interferido audaz y eficazmente la fuente de la mortalidad y no hay ninguna capacidad para controlar la de la vida.

Diferencias con el mundo industrial

Tal vez, aceptando las más comunes teorías sobre el equilibrio natural de la población, si ese proceso hubiera ocurrido en los países subdesarrollados gradualmente, la situación sería diferente. Al menos eso es lo que se sostiene de Europa Occidental y en general de los países que hicieron la revolución industrial en el siglo XIX. Allí las nuevas drogas no cayeron sobre un ambiente sanitario de absoluto abandono del ser humano a las pestes y desastres, ni saltaron bruscamente a la eliminación de tantas causas de muerte prematura. La gravedad de la crisis es, por eso mismo, menor. Pero existe. El crecimien-

to de la población en las zonas industriales no indica que vayan a tener en ellas condiciones muy confortables, aparte de que estarán cada vez más asediadas por una horda ansiosa y semibárbara de pueblos superpoblados que, fatalmente, amenazarán su seguridad.

Población del mundo

Durante esta reunión tendremos ocasión de familiarizarnos con algunas de las dramáticas cifras que sirven para plantear este tema, sin mucha literatura. Pero ahora, y sólo para ilustrar brevemente el caso global diremos que lo más probable es que cuatro mil años antes de Cristo, cuando el hombre llevaba ya sobre la tierra entre quinientos y ochocientos mil años, la población del mundo fuera alrededor de diez millones de habitantes. Un poco más tienen hoy solamente las ciudades de México y Buenos Aires, reunidas. Ya en los días de Cristo se calcula que había llegado a la cifra de 250 millones. Pero no llegó a doblarse sino dieciséis siglos más tarde. Creciendo a una tasa de 0.3 y 0.5 por ciento pasa la cifra de mil millones al comenzar el siglo XIX. Pero en el XX, con un crecimiento acelerado, la curva comienza a subir casi verticalmente hasta llegar a los 3.000 millones de nuestros días y una tasa de 2.1 por ciento. Coinciden en afirmar aun los más optimistas observadores en que al finalizar este siglo, nada más que dentro de 35 años, se habrá doblado otra vez la población del mundo, es decir, que habrá cerca de los 6.000 millones de seres.

Un profeta calumniado, T. R. Malthus

Al llegar a los mil millones de habitantes, es decir en una situación plenamente satisfactoria si la vemos retrospectivamente, un clérigo protestante, Thomas Robert Malthus publicó un libro titulado "Un Ensayo sobre el Principio de la Población en cuanto afecta al Futuro Mejoramiento de la Sociedad". Dicho estudio fue tan clarividente como calumniado por la controversia de su tiempo, 1793. Como a la teoría de Darwin que en cierta forma se originó en las sugerencias de Malthus sobre la "lucha por la existencia", a la malthusiana se la deformó y simplificó de mala fe, y por eso todavía causa estragos e inhibe a las gantes modernas para el examen de la situación presente. Como se ha visto, nada hay de común entre lo que podía ver Malthus y lo que está ocurriendo, pero algunos de sus principios comienzan a ser ciertos. Malthus escribió principalmente para oponerse a las "leyes

de los pobres”, una manera como los ingleses pretendían solucionar el problema del desempleo y tranquilizar sus conciencias por la responsabilidad que sentía su clase dirigente en la infinita miseria circundante. Malthus pensaba que la producción de alimentos no correría a paso igual con el crecimiento de la población y que una grande hambruna amenazaba a la civilización de su tiempo. Destruída su hipótesis por el formidable aumento de la producción en los dos siglos siguientes, las gentes se despreocuparon del problema de la población. Siempre habría comida —se dijeron— para cualquier tipo de humanidad, aun arrancándola al mar, si fuese necesario, o inventándola sintéticamente. Así, mientras tanto, la humanidad en vez de crecer sin límite, iría limitando prudentemente su fecundidad a medida que el progreso técnico, el trabajo de la mujer, la circunstancia entera del nuevo tipo de vida en una sociedad industrializada fuera imponiendo consciente o inconscientemente trabas a la fertilidad. Así parecía hasta hace unos años que había ocurrido en los países industrializados. Pero comenzó la revolución de los agentes químicos y antibióticos y ella se operó con mayor eficacia en las regiones atrasadas del planeta, con el resultado radicalmente opuesto a lo que se preveía. Puesto que el efecto inmediato es inhibitor de la evolución de esos pueblos hacia la civilización industrial y su completo desarrollo.

No el número, sino la velocidad del crecimiento

Como lo puntualiza muy bien Carmen Miró, la nota dominante de la evolución de la población de América Latina es “la velocidad del ritmo de crecimiento que dicha población ha alcanzado”. Y de allí surgen las dificultades que estamos contemplando. Al iniciarse la presente centuria se estimaba la población latinoamericana en 60 millones y ya en 1960 sobrepasa los 207 millones. Es decir, que había crecido casi tres veces y media en sesenta años. La población de 1900 tardó 40 años en doblarse, pero la de 1950 se duplicará en 25 años.

El caso latinoamericano

El caso latinoamericano, que es el que nos ocupa preferencialmente, es el de una región subdesarrollada, descapitalizada, con tremendos problemas de desarrollo, que necesita industrializarse y alterar esencialmente su modo de vivir para dar trabajo a toda su población y para entrar en el nivel en que deben operar —si es que todavía

operan— las limitaciones a la natalidad y el inconsciente proceso de la humanidad para adaptarse a las condiciones existentes. Pero ocurre que a la velocidad del actual ritmo de crecimiento la América Latina está abocada a una gravísima crisis cuyos elementos esenciales son previsibles, desde luego, porque ya están presentes.

El desarrollo económico

Lo que se llama una política de desarrollo económico no es otra cosa que un esfuerzo acelerado para crear condiciones en las cuales la población de cada país atrasado pueda satisfacer ciertas necesidades mínimas o alimentar ciertas aspiraciones legítimas. En términos generales podríamos decir que ambas cosas, necesidades y aspiraciones, están incluidas en alguno de estos renglones: vivienda, educación para los niños en edad escolar, educación general para el adulto, educación técnica, alimentación nutritiva para la familia, salud, una vida más larga y mejor defendida contra la enfermedad, descanso suficiente y atractivo. Este programa que Stevenson llamó la revolución de las aspiraciones insatisfechas, después de contemplar el caso latinoamericano de cerca, requiere, en primer término, que haya empleo suficiente y bien remunerado. Exige también una alteración de la organización social y de la estructura económica de la región. Quien más elementalmente describió nuestro problema fue un novelista y biólogo, Aldous Huxley: "En algunos sectores de Asia y en la mayoría de América Central y Sur América —dijo Huxley— la población está creciendo tan aprisa que se doblará en poco más de veinte años. Si la producción de alimentos y artículos manufacturados, de casas, escuelas y de maestros pudiera hacerse a la misma velocidad del crecimiento de la población, sería posible mejorar la desastrosa dote que ha correspondido a estos países subdesarrollados y superpoblados. Pero infortunadamente no sólo les faltan maquinaria agrícola y una planta industrial capaz de producirla, sino el capital requerido para crearla. Capital —agrega— es lo que sobra después de que las necesidades primordiales de la población han sido satisfechas. Pero al final de cada año casi nada sobra y por consiguiente no hay casi capital disponible para crear las plantas industrial y agrícola por medio de las cuales podrían satisfacerse las necesidades de los pueblos. Además, en todos estos países hay insuficiencia de trabajadores entrenados, sin los cuales una planta industrial y agrícola no puede operar. Las presentes facilidades educacionales son inadecuadas; lo mismo los recursos fi-

nancieros y culturales que podrían aplicarse para mejorarlas tan de prisa como la situación lo demanda. Mientras tanto, concluye desoladamente, la población de algunos de esos países subdesarrollados crece a una tasa del 3 por ciento por año". Que es, exactamente, nuestro caso.

La población dependiente e inactiva

La reducción de la tasa de mortalidad no es un proceso concluido en la América Latina, y, al contrario, los países de la zona están cada día más empeñados en programas de previsión sanitaria que aceleran las transformaciones descritas. El descenso muy grande, y todavía insuficiente de la mortalidad infantil, está creando —combinado con la alta tasa de natalidad— un rejuvenecimiento gradual de la población en toda el área. Hay muchos países especialmente en la zona tropical, cuya población es de tal manera joven que el 55 por ciento de ella tiene menos de 20 años. Normalmente debería ser dependiente e inactiva, y estar dedicada al estudio y al entrenamiento cada vez más arduo para trabajos técnicos. No ocurre siempre así, y la carga económica nacional aparentemente puede disminuir un poco. Pero si desde los diez y ocho años, o mucho antes, millones de hombres y mujeres latinoamericanos ingresan técnicamente a la fuerza de trabajo y no encuentran empleo, otra situación típica de nuestra zona subdesarrollada, tampoco encontramos en ella nada que anuncie un mejoramiento ni en el orden económico, ni en el social, ni menos aún, en el político.

El éxodo

Acosados por la superpoblación y el desempleo creciente de las zonas rurales, que la mecanización incipiente de la agricultura acentúa, millones de hombres y mujeres de los más bajos estratos económicos y culturales —analfabetos en su mayor parte, incapaces para oficios que requieran cierta destreza técnica o ligera especialización, familias con gran número de niños sin escuela— han venido emigrando del campo a las ciudades y principalmente a las más populosas, con la esperanza de encontrar trabajo. En la ciudad hay desempleo y exceso de población, como en el campo. Se amontonan los migrantes más allá de los suburbios obreros y crean en pocas horas ese casi fabuloso orbe de los tugurios que ha arruinado y ensombrecido la imagen de las ciudades latinoamericanas que hace apenas treinta o cuarenta años

era la de un mundo próspero, generoso, de infinitas posibilidades, abierto a todas las razas y clases y libre de la mayor parte de las dolamas y apuros que ya padecía la oprimida sociedad del antiguo, estrecha dentro de su diminuto espacio vital.

Esta ciudad, Cali, conoce muy bien ese aspecto atroz de nuestra época y de nuestro desorden social, originado inmediatamente en la miseria, la violencia y el desempelo campesinos. Pero todas las ciudades latinoamericanas mayores tienen esas lacras abominables: las **favelas** de Río de Janeiro y São Paulo, que comienzan a brotar en Brasilia, la capital más nueva del mundo; las poblaciones **callampas**, de fungosa aparición; las **villas miserias** argentinas; los **ranchos** que coronan de vergüenza a Caracas; los tugurios de Bogotá, Medellín, Barranquilla, esas formas antes desconocidas de resistencia colectiva al dolor y a la privación, esos milagros de supervivencia que recuerdan en nuestro joven hemisferio las atrocidades del hacinamiento forzado en los campos de concentración de prisioneros y exilados en la Europa posterior a la guerra española o, aún mejor, a la sucia plebe medieval apretada contra los castillos.

El tugurio como ambiente político

De las luchas entre esta población migratoria de cultura típicamente campesina y atrasada con las clases trabajadoras urbanas, ya organizadas, y de su contacto con el hampa que la prostituye o educa para sus tareas criminales, han surgido fenómenos sociales intrincados y no pocos de los movimientos políticos que destrozaron o pretenden destrozarse incipientes regímenes democráticos con dictaduras de inaudita violencia y de rapacidad incontenible. Todo el tiempo los salarios han estado amenazados por la oferta de brazos y la demagogia desvergonzada ha rondado esos tugurios con voracidad inverosímil. La América Latina tiene en ese trozo de sociedad erosionada y desesperada su más grave riesgo. Es cierto que los partidos extremistas rígidos y sistemáticos, como el comunismo, tienen poco arraigo en ese **lumpen proletariat**, pero hay sectores de la franja lunática de la política, dentro de la cual se mueve a gusto el castrismo, que cuentan con la formidable contribución al caos que sería el asalto del tugurio a una ciudad desprevenida, para entregarla al pillaje con el modelo de la vuelta bogotana de 1948.

¿Situación inmanejable?

Dominar este fenómeno de la superpoblación con todos sus aspectos y secuelas —anulación de la capitalización; frustración del desarrollo; exceso de carga sobre la economía por el predominio de los grupos dependientes, niñez y juventud, en el bloque de la población total; migraciones campesinas desesperadas; desempleo urbano y rural— parece una tarea superior a las fuerzas de los sistemas políticos tradicionales de la América Latina y va requiriendo cada día mayor organización y consumiendo a cada minuto más libertad, sacrificada a la necesidad de conjurar una emergencia cuyo fin es imprevisible. Ya hay muchas personas que perdieron totalmente la fe en que esta situación sea manejable y que ponen de presente que aun una drástica reducción de la natalidad por medios anticoncepcionistas es ineficaz para evitar la prolongación de la crisis hasta que las generaciones infantiles de hoy dejen de ser dependientes. Pero quienes así piensan no han tenido nunca mucha fe en la inteligencia y en la energía de pueblos como los nuestros, cuya admirable ductilidad les permite, de seguro, hacer una vuelta de ciento ochenta grados en la dirección centenaria de estímulo, admiración y premio económico, social y aun religioso a la fertilidad desbordada.

No estoy, ciertamente, empeñado en pintar un desolado panorama de sombras y desgracias inevitables. Cuando esta conferencia termine, uno a uno los expertos, venidos de todas partes y de todos los territorios del espíritu, habrán puesto de presente ante la opinión americana que no estamos ante una teoría controvertible, sino ante un hecho de aterradora exactitud matemática.

Posición ante el problema

La indolencia para entrar a examinarlo es una de las más graves características de este proceso. La sombra desventurada de Malthus todavía se yergue, tal como la deformaron sus difamadores, para impedir que los políticos entren a buscar las soluciones probables, venciendo cualquier género de prejuicios. Lo primero que hay que dominar es la ignorancia y la consecuente petulancia con que muchas gentes con gran responsabilidad en las determinaciones que deban tomarse dictaminan sobre la materia, o la archivan para que se resuelva como hasta ahora, según dicen. Es decir, para que siga acumulando todos sus efectos milenarios hasta producir la explosión.

No me corresponde a mí decir cuáles son los procedimientos más adecuados para promover la única solución a la vista, es decir, la restricción ordenada y dirigida de la natalidad hasta que se restablezca el equilibrio. Sé que todos ellos son deficientes y requieren ante todo una educación popular y una disciplina social que no abundan en nuestra zona. Pero no se me escapa que si alguien tiene que iniciar este esfuerzo y empeñarse en una política restrictiva, son los países subdesarrollados, que vienen atribuyendo periódica y alternativamente sus males a una serie de causas concomitantes, pero no decisivas en la conformación de sus desventuras económicas y sociales.

Es cierto que falta capital para emprender la campaña inaplazable del desarrollo económico, pero el capital está faltando principalmente porque cada día sostenemos una mayor población y una proporción mayor de población inactiva, y devoramos nuestras débiles reservas. Necesitamos, desde luego, más escuelas, más colegios, más universidades, y nuestras urgencias de hospitales, servicios higiénicos, mejora de la nutrición, vivienda, empleo remunerativo, más el complemento y adecuación de una fragilísima infraestructura económica, son totalmente desproporcionadas con la capacidad de pagarlas. Es cierto también que tenemos que realizar una reforma agraria y aldeana que descentralice y reparta en el campo un poco del bienestar que hemos logrado en las ciudades, y le lleve técnicas de producción y modos de vivir más amables y justos para contener en parte, no la migración incontenible, sino este éxodo cruel y desesperado. Pero ni esa reforma, ni la tributaria que eleve la capacidad del estado para participar en las inversiones netas que son la base del desarrollo, son soluciones, si olas y olas de seres humanos, analfabetos y medio bárbaros, medio enfermos, mal comidos, mal vestidos, mal calzados, sin techo, siguen contribuyendo a la distribución de la miseria, sin participar en la producción y casi sin intervenir en el consumo. Ya es tan grande su número y tan estrecho su hacinamiento que están entrando en conciencia de su capacidad de disturbio, y por eso andan detrás de ellos los agentes profesionales internacionales de la revuelta, vendedores activos de específicos dogmáticos para curar todos los males de la desesperación.

Es nuestro problema

La acción tiene que ser más intensa donde la crisis es más grave. Y en esta faja tropical de América, que comienza en México y limita

con el cono meridional del hemisferio, no puede posponerse por más tiempo. Hasta ahora lo que se ha hecho es eludir el problema sobre el cual los políticos y aun los economistas más ortodoxos, pasan volando, con alusiones fugitivas que no los obligan a nada. Así también se ha dicho que la Iglesia Católica, a la cual están teóricamente afiliadas las inmensas mayorías latinoamericanas, es responsable de lo que está ocurriendo por su posición tradicional contra el anticoncepcionismo por medios mecánicos. Es esa otra manera de no ocuparse de la gravedad de la cuestión. La Iglesia Católica no ha podido impedir, con toda la rigidez de su adusta moral, que millones de latinoamericanos vivan en familias irregulares, no bendecidas por sus sacramentos, y que millones de niños nazcan en la ilegitimidad y sería, por consiguiente, excesivo atribuirle que por su culpa o por su posición se haya conformado esta crisis.

La verdad es que nadie la advirtió a tiempo y que nos ha cogido a todos, eclesiásticos y militares, políticos y sociólogos, psicólogos y demógrafos, en ropas de dormir. Ahora, cuando nos estamos preguntando por qué nuestro mundo amable de hace apenas veinte o treinta años se ha vuelto inmanejable y violento, y cuando se nos destruyen a diario las esperanzas sucesivas del despegue hacia el desarrollo económico y el bienestar social, al fin, hemos comenzado a poner el dedo en la llaga.

No. No se puede crecer a esa velocidad, a ese desordenado ritmo casi salvaje, sin que la humanidad comience muy pronto a regresar a sus más oscuras épocas. Si al final del siglo vamos a ser seis mil millones de seres humanos, y si seguimos multiplicándonos en períodos cada vez más cortos, le esperan a nuestros hijos y a nuestros nietos, y a muchas generaciones sucesivas días muy amargos. Pero claro que quienes llevaremos la peor parte seremos, siempre, los países subdesarrollados.

Para compensar esta visión pesimista y realista del futuro se vive haciendo cálculos de los formidables progresos tecnológicos que permitirán a la humanidad expandirse aún más y al ritmo actual, y sobre las tierras todavía desiertas de la América Latina, como hábitáculo probable de una especie en fuga. El mundo, como observa uno de nuestros técnicos, no es una unidad y los progresos tecnológicos no estarán al alcance de nosotros más de lo que están hoy los de los agricultores norteamericanos. Más bien vale preguntar si no será cada día más cruel la diferencia entre los pueblos industrializados y ricos

y los que tienen cerrado el camino a la industrialización y a la riqueza, por su incontenible e incontenida fertilidad.

Otra posición: la del comunismo

Conviene, por último, que tratemos de entender por qué hay otro sector de la opinión mundial que hasta ahora permanece impassible al desarrollo de la crisis: el comunismo internacional. Ya hemos visto cómo medra en ciertas situaciones creadas por este desorden biológico y cómo explota la miseria atribuyéndosela sistemáticamente a cualquiera de sus enemigos, así cambien ellos de acuerdo con su fantástico don de oportunismo. Pero es que para este partido internacional no existe el problema porque su presencia puede precipitar su acceso al poder en las regiones más afectadas, que está codiciando largamente, a medida que se comience a pedir mayor organización estatal y dureza de acción contra la turbulencia. Y una vez en el poder todo puede solucionarse de una manera que las gentes cristianas y civilizadas del Occidente jamás lo intentarían. El profesor Dorn nos dice que se calcula que ocurrieron, además de las que normalmente eran de esperarse, de 25 a 30 millones de muertes en Rusia durante un período de doce años, de 1914 a 1926, como resultado de guerras, hambrunas y enfermedades. De ese período le corresponden al régimen soviético ocho años y con excepción de los muertos de la Primera Guerra Mundial, todos los demás fueron sacrificados a la implantación de la política económica y social del comunismo. Los muertos de la Primera Guerra Mundial están, por otra parte, compensados por las bajas que causó la hambruna del año 1928, originada por la colectivización agraria, que fueron cinco millones de rusos. Los soviéticos y los chinos que han procedido ruda e implacablemente en la destrucción de todo lo que se oponga a su poder, no vacilarían en regresar a los métodos nazis de esterilización y aborto obligatoriamente implantados, o a cualquier otro sistema de eliminación de la causa del desorden. Para ellos no hay problemas. Cuando haya necesidad de reducir drásticamente la población siempre habrá alguna nueva teoría del partido y un ejecutor sombrío y eficaz de los que se disponga.

Pero para quienes no pensamos de esa manera y no queremos que la humanidad, o al menos la que habita nuestra región, menos aún, la de nuestra patria, se ahogue en este abismo por indiferencia y por imprevisión, la solución humana, la solución cristiana, la solución económica, la solución política es el control de la natalidad. Y cuanto antes, mejor.

Influencia del crecimiento de la población en el desarrollo de la América Latina

Por el Dr.

Manuel San Miguel

(Primera Asamblea Panamericana de Población. Cali, Colombia. 1965)

La recíproca influencia entre el rápido crecimiento de la población, la deficiente alimentación, los bajos niveles educativos, la carencia de vivienda adecuada, las malas condiciones de la sanidad humana, el desempleo crónico y la inestabilidad política, constituye un factor con profundas y complejas repercusiones en los esfuerzos nacionales e internacionales que se están realizando para acelerar el desarrollo económico y social de los países más atrasados.

La Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, desde el comienzo de la presente década, están promoviendo una actitud más vigorosa que coadyuve con los esfuerzos internos de cada país para abatir el subdesarrollo. Esta necesaria actualización de la cooperación internacional ha permitido comprender con mayor objetividad y realismo las causas generadoras del atraso y sus efectos más graves. Las desigualdades ostensibles en los niveles de vida producen, con frecuencia, efectos disociadores mayores que los conflictos ideológicos.

El diagnóstico de la evolución económica y social de América Latina demuestra en diversos países que la integran, situaciones estructurales que presentan las características críticas señaladas. Sin embargo, no se han determinado con nitidez los efectos directos del crecimiento de la población sobre el desarrollo económico de la región. El análisis de esta cuestión en los países altamente industrializados, señala con frecuencia como más gravitantes que la magnitud de la población, los factores que se relacionan con el progreso tecnológico, el mejoramiento de los recursos humanos y el incremento del capital físico. Por su parte, el aumento de la población en estos países estimula la demanda, pero puede reducir la propensión marginal a ahorrar,

disminuyendo la capacidad adicional para expandir las inversiones productivas. Estos efectos contradictorios dificultan el esclarecimiento de la influencia del aumento de la población en el crecimiento económico de los países desarrollados.

La consideración específica en América Latina ha abierto una creciente controversia polarizada, en diversas ocasiones, entre quienes afirman que el incremento del ritmo de expansión de la población absorbe los aumentos del producto bruto, impidiendo alcanzar más altos niveles de ingreso por habitante, y aquellos otros que sostienen el criterio de que el aprovechamiento intensivo y racional de los recursos naturales que dispone la región, hará viable superar el subdesarrollo. Por supuesto que la simplificación que surge de ambas posiciones no contempla las peculiaridades inherentes a cada país de la región, ni considera en forma integral los factores más relevantes de la realidad económica y social.

A partir del decenio 1920-1930 la población latinoamericana aumenta su ritmo de expansión, acelerándose la tendencia desde 1950. En aquel decenio el porcentaje anual de crecimiento alcanza el 1.82 por ciento, superando la tasa de América del Norte que fue del 1.44 por ciento. En las siguientes décadas el porcentaje anual ascendió a 1.85 por ciento, 2.21 por ciento y 2.66 por ciento. De acuerdo con estimaciones de la Comisión Económica para América Latina, la expansión demográfica alcanzará en 1980 un ritmo del 2.9 por ciento y la población total de la región ascenderá a 363 millones. Para el año 1965 se ha estimado en 230 millones.

Esta aceleración de la tendencia, sitúa a América Latina como la región cuyo crecimiento demográfico es el más elevado en el mundo. Ha contribuido a esta expansión el apreciable descenso de la mortalidad, habiéndose mantenido sin modificaciones significativas las tasas de fecundidad. En algunos países como Argentina y Uruguay la tasa de nacimientos ha descendido más apreciablemente.

El aporte de la inmigración fue considerable, especialmente en Argentina y Brasil, durante el período 1880 a 1930. Posteriormente, alrededor de 1950, se producen nuevos aportes migratorios, aunque de mucha menor significación, en Argentina y Venezuela.

Por lo tanto, la aceleración en el crecimiento de la población, es la consecuencia directa del rápido descenso de la tasa de mortalidad, dado el mantenimiento de la tasa de nacimientos o su declinación en pocos países y la importante disminución del aporte migratorio extracontinental. La adopción de más eficientes métodos para el control y

la erradicación de enfermedades ha dilatado considerablemente las expectativas de vida y ello ha inducido la tendencia acelerada descrita.

Las tasas de nacimiento son menores en las áreas urbanas con relación a las rurales. Este hecho permitiría suponer que el proceso de urbanización tendería a reducir la tasa global de nacimiento de un país, aunque esta disminución no se produciría con rapidez. Aun es factible que si se acelerare la urbanización, la reducción de la tasa de natalidad podría neutralizarse con el decrecimiento de la tasa de mortalidad, inducido por los mejores servicios de sanidad que existen generalmente en las áreas urbanas.

A la luz de la experiencia acontecida en Argentina y Uruguay, es posible concluir que para alcanzar sustanciales disminuciones en la tasa de natalidad y, en definitiva, en el ritmo expansivo de la población, se requieren cambios sustanciales en las actitudes individuales y sociales. Este cambio puede ser promovido mediante la denominada planificación familiar, cuyos alcances no sólo comprenden aspectos económicos y sociales, sino también políticos y religiosos. La interacción entre los valores tradicionales que configuran un estilo de vida y los nuevos logros de la ciencia crearán indudablemente áreas conflictuales. Sin embargo, la racionalidad auténtica abrirá continuamente el camino hacia interpretaciones lógicas. No es el oficio de iconoclasta, ni de revisionista, sino la vocación por la verdad y la justicia, lo que engendra la acción creadora. El ser humano tiene raíces que se nutren en lo esencial y trascendente. Su saber limitado se va ensanchando, si alimentado por esas esencias, es capaz de actualizar sus valoraciones y cultura, esclarecido hoy más que ayer por su incesante avance hacia las cumbres más elevadas de las verdades sustanciales.

La comparación entre la tasa de crecimiento del ingreso global de América Latina y el ritmo de su expansión demográfica podría inducir a obtener alguna conclusión sobre la influencia de ésta sobre el desarrollo económico de la región. En efecto, durante el período 1950-55 el ingreso real del área creció al ritmo de 4.8 por ciento anualmente; en el quinquenio 1955-60 lo hizo al 4.3 por ciento y en el lapso 1960-63 al 3.5 por ciento por año. Con base en estas cifras el ingreso por habitante declinó del 1.9 por ciento al 0.6 por ciento en los períodos considerados. Si se tomara como referencia comparativa el ritmo de expansión de la población de Europa Occidental, que es del 0.8 por ciento, y suponiendo la misma tasa histórica de crecimiento del ingreso real de América Latina, podría duplicarse este ingreso regional en la mitad del tiempo que se requiere por la influencia de

la actual tasa de incremento demográfico. De acuerdo con cifras de la CEPAL, considerando constante la relación entre capital invertido y producto, América Latina requeriría invertir una proporción apreciablemente mayor de su ingreso que la que necesitaría Europa Occidental, para mantener respectivamente sus actuales niveles de ingreso.

No obstante, de estas comparaciones no es factible obtener una explicación de validez general. En América Latina existen casos de países con ritmo más intenso de expansión demográfica que han logrado una mayor tasa de crecimiento económico con respecto a países que tienen tasas menores de incremento de la población. Por otra parte, si bien las cifras indican que países con menor ritmo de expansión demográfica han tenido tasas más lentas de crecimiento económico, ello no es debido a la influencia de dicho ritmo, sino a causas derivadas de la conformación estructural del sistema económico y social, o a la adopción de políticas monetarias, financieras y comerciales que han provocado depresiones periódicas. Durante el último quinquenio se ha observado en diversos países este proceso, y su evolución económica por lo tanto ha sido fluctuante.

Aunque la disminución de la tasa de fecundidad no constituya en la actualidad para América Latina el factor principal que acelere el proceso de desarrollo es apropiado, sin embargo, afirmar que dicha disminución puede contribuir a atenuar las considerables dificultades que afrontan los países.

Es indudable que si se proyecta mejorar la relación de la magnitud entre la inversión productiva y la fuerza de trabajo y lograr el pleno empleo de ésta, el más intenso ritmo de expansión demográfica exigirá un mayor esfuerzo de capitalización. Además, el desarrollo social requerirá una cuantía más elevada de recursos para realizar obras destinadas a educación, vivienda, mejoramiento de la salud y recreamiento.

Por otra parte, el impacto sobre la composición por edades de la población y su ubicación geográfica añaden problemas adicionales. La aceleración del crecimiento causa un aumento de la proporción de la población que no participa efectivamente en las tareas productivas, aunque se pueda lograr una mayor flexibilidad en el comportamiento de la fuerza de trabajo. La natural adaptabilidad de los jóvenes trabajadores a nuevas tareas u oficios, estimulada con un sistema educativo adecuado, puede contribuir a compensar la menor eficiencia estructural señalada. El otro aspecto se relaciona con el efecto sobre la ubicación en las áreas rurales y urbanas. En el caso de países con

sobrepoblación en áreas rurales cuya productividad es casi nula, se agregan mayores presiones a la migración del campo a la ciudad, lo cual provoca un incremento en el subempleo o desempleo urbanos. Estas alteraciones en la intensidad o en la composición de la migración rural a las áreas urbanas y el condicionamiento económico estructural exige una acción deliberada para acelerar la industrialización que genere nuevas oportunidades adecuadas para la absorción de la fuerza de trabajo que se agrega. La incorporación de esta población campesina requiere también un servicio educativo o de entrenamiento que haga factible el cambio de actividad y ambiente en condiciones que evite la frustración y el descontento social.

Sobre el problema de las migraciones rurales hacia las áreas urbanas es conveniente decir algo más. Es indudable que la industrialización correctamente planeada constituye el más importante objetivo para los países latinoamericanos, especialmente para aquellos que tienen una elevada proporción de la fuerza de trabajo dedicada a la agricultura en condiciones de baja o nula productividad. Sin embargo, este objetivo resulta muy difícil de alcanzar rápidamente en la magnitud requerida para absorber los recursos humanos provenientes de las áreas rurales. Por ello, es frecuente observar en las ciudades importantes núcleos humanos en condiciones de desempleo, o engrosando los servicios escasamente productivos, o integrando la excesiva dotación de empleados públicos que en realidad constituye una desocupación disfrazada. Como puede apreciarse, la urbanización no equivale exactamente a la industrialización.

Es que el actual proceso de industrialización suele tener efectos contradictorios para la demanda de trabajo, especialmente si se adoptan los métodos más modernos de racionalización exigidos por motivos de competencia con vistas al mercado mundial. En este caso, por tratarse de industrias altamente mecanizadas, la demanda adicional de trabajo puede ser pequeña. Sin embargo, la gama de posibilidades se amplía considerablemente si se aprovechan las alternativas que surgen de la sustitución de importaciones y la expansión de exportaciones basadas en el empleo racional y más sistemático de los recursos naturales.

Estudios realizados por la Comisión Económica para Europa han determinado el lento efecto inicial para crear nuevos empleos derivado de la industrialización cuando se parte de etapas muy incipientes. Reición cuando la estructura industrial está más integrada, se produce un importante incremento en la demanda de trabajo.

Estas consideraciones no implican oscurecer el papel de objetivo principal que tiene la industrialización para América Latina, sino poner de relieve un aspecto fundamental generalmente olvidado, esto es, el tiempo requerido para que la industrialización origine crecientes oportunidades de empleo. Este factor debe ser necesariamente considerado por los planificadores para evitar graves desequilibrios en la ocupación de la fuerza de trabajo y los inherentes conflictos de naturaleza social y política, que se generan como reacción contra las condiciones negativas de empleo. A este respecto, la disminución de la tasa de fecundidad sólo tendría efectos iniciales sobre la magnitud de la fuerza de trabajo después de quince años, y una mayor gravitación sobre la estructura de dicha fuerza después de más de dos décadas.

La respuesta insuficiente para crear con rapidez nuevos empleos durante el período de transición hasta alcanzar una industrialización más integrada, requiere que se inicie cuanto antes este desarrollo industrial para lograr consecuentemente en el menor lapso posible la finalización del período de transición aludido. Esta aceleración exigirá un creciente esfuerzo de capitalización y la disponibilidad de recursos humanos cada vez más eficientes. Con relación a estos requisitos, la cooperación internacional, tanto financiera como técnica, puede coadyuvar con eficacia para complementar los esfuerzos internos de cada país.

En consecuencia, el complejo proceso de la industrialización debería estar armónicamente relacionado con el mejoramiento sustancial de las condiciones de la producción agropecuaria. La falta de esfuerzos vigorosos para alcanzar un mayor desarrollo agrícola, impide la contribución de este sector para resolver los problemas que surgen durante el período de transición hacia un desenvolvimiento industrial más integrado.

La planificación del desarrollo económico y social deberá considerar en forma explícita el aumento sustancial de la productividad agrícola. Esta meta constituye un problema difícil y peculiar para cada país o región. Frecuentemente existen numerosos sectores de la población campesina en condiciones de subempleo. En estos casos las políticas agrícolas deberían diseñarse con base en proyectos que utilicen con mayor intensidad la fuerza de trabajo subocupada. Es factible lograr una apreciable eficiencia para aumentar los rendimientos, mediante la difusión de conocimientos tecnológicos aplicables en consonancia con las condiciones climáticas y las características de los suelos. También es posible que las condiciones institucionales o estructurales

impidan el mejoramiento sustancial de la productividad agrícola. Ello requerirá decisiones audaces, promovidas por aquellos sectores de la sociedad más esclarecidos y que están conscientes de la inevitable necesidad de resolver los problemas seculares que afectan gravemente el desarrollo agrícola. Esta revolución pacífica dentro de un marco de instituciones actualizadas, puede prevenir y evitar situaciones explosivas, demostrando el equívoco de las profecías que predicen revoluciones violentas para transformar las condiciones de injusticia de vastos sectores de la población.

El conocimiento moderno ha hecho posible una más profunda comprensión de la interdependencia entre los factores técnicos, económicos y sociales involucrados en el desarrollo agrícola. Ello hace viable que el proceso de planificación en las áreas rurales para lograr una sustancial transformación agraria pueda realizarse sin las improvisaciones del pasado. Los problemas de usos alternativos del suelo, erosión, riego, fertilidad, mejoramiento de pasturas, plagas, pueden ser afrontadas en forma más sistemática. La realización de programas de investigación y entrenamiento y las transferencias de las experiencias de una región a otra, constituyen la base para una activa y eficiente extensión de las técnicas entre los campesinos que los conduzca a la progresiva adopción de sistemas planificados del uso de la tierra. Además, los gobiernos deberían establecer en forma interdependiente los estímulos para acelerar la transformación agrícola, induciendo el uso más racional e intensivo de los recursos naturales, de acuerdo con los objetivos sociales y económicos de los planes nacionales de desarrollo. Por otra parte, la reestructuración de las relaciones económicas internacionales sobre bases más equitativas contribuirá a mejorar las perspectivas de un mayor influjo de ingresos al sector agrícola. Los países latinoamericanos en la reunión de Alta Gracia, realizada en marzo de 1964, con el objeto de coordinar su acción en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, acordaron los principios esenciales que debería comprender esa reestructuración.

Dichos principios propugnan que los países en vías de desarrollo no deben estar sujetos a reciprocidad por las concesiones o preferencias que les otorgan los países desarrollados, y que se les debe garantizar el acceso a los mercados sobre bases no discriminatorias. Asimismo las preferencias otorgadas entre países en vías de desarrollo no deberán ser extendidas a los países adelantados. Tales preferencias se otorgarán sin perjuicio de los derechos y obligaciones emergentes

de asociaciones regionales entre países en vías de desarrollo. La adopción de estos principios daría racionalidad real a la supuesta igualdad de trato basada en la extensión de la cláusula de la nación más favorecida. Este principio no discriminatorio se ha fundado históricamente en una afirmación formal, pero generalmente no válida, sobre la igualdad de situación y beneficios de los países que intervienen en el comercio mundial.

En América Latina es frecuente la coexistencia de actividades de elevada productividad y de otras de muy bajos rendimientos. Es indudable que mientras el crecimiento de la población fue relativamente lento, los requerimientos de los cambios estructurales tenían menos fuerza de expresión. La oferta agrícola aumentaba en función de la progresiva utilización de las tierras aptas y disponibles. Por otra, las inversiones en infraestructura: caminos, ferrocarriles, puertos, eran realizadas con la participación predominante de inversores extranjeros, y de esta manera, los recursos naturales de América Latina quedaban ligados a la economía mundial, y su participación consistió básicamente en exportar alimentos y materias primas e importar productos industrializados. Dentro de este esquema, la fuerza de trabajo necesaria para cultivar las nuevas tierras era provista por la inmigración. La total ocupación extensiva de las tierras aptas, la aceleración de la expansión demográfica y los cambios sustanciales en el movimiento internacional de capitales debilitó este proceso de desarrollo. Incluso la presión del incremento demográfico ha ido creando situaciones agrícolas de subsistencia, con frecuencia en zonas marginales. La superación de los obstáculos acumulados requerirá una acción deliberada que comprenda los aspectos de la tenencia de la tierra, la tecnificación de la producción, los sistemas de comercialización y la educación rural.

La aceleración de la expansión demográfica en condiciones de desempleo estructural contribuye a incrementar las poblaciones marginales tanto de las áreas rurales como urbanas. Esta población marginal tiene una creciente movilidad geográfica, y en algunos casos sobrepasa los límites fronterizos. La adaptación y capacitación de estos grupos humanos plantea problemas considerables por la magnitud y naturaleza de las inversiones sociales requeridas en vivienda, educación, entrenamiento, salud pública y formas de organización para incorporarlos normalmente en la participación de la vida comunitaria.

En América latina una parte apreciable del problema de la vivienda tiene su origen el éxodo rural. La estructura de la población

fue adquiriendo una conformación marcadamente urbana. En el período 1950-60 la población urbana creció en un 4.0 por ciento por año y la rural se incrementó en 1.4 por ciento. Este hecho se debe básicamente al efecto de las migraciones internas. En las áreas rurales la vivienda se construye en forma tradicional, y la dispersión de la población, sus bajos niveles de ingreso, la falta de materiales adecuados y el retraso cultural condicionan su mejoramiento rápido. En la ciudad las migraciones internas acrecentó rápidamente el déficit habitacional. Se ha calculado que si se proyectare que el 80 por ciento de las familias urbanas y el 60 por ciento de las familias rurales tuvieran habitación propia, sería necesario la construcción anual de 11.6 viviendas por mil habitantes urbanos y de 4.6 viviendas por mil habitantes rurales. Es decir, los requerimientos mínimos anuales de América Latina alcanzarían un promedio de 8 viviendas por mil habitantes. Para lograr este objetivo que significa construir anualmente en la década 1960-70 un mínimo de 1.850.000 viviendas, se requerirá la activa participación del sector público, en razón de que los adquirentes poseen bajos ingresos y el mecanismo del mercado podría ser muy débil para obtener las metas proyectadas.

La aceleración de la expansión demográfica induce cambios importantes en la estructura por edades de la población, aumentando la incidencia de los segmentos pasivos sobre la denominada población activa. En América Latina la magnitud de la población considerada como activa, es decir entre los 15 y 64 años, alcanza al 56 por ciento; en Europa Occidental dicha proporción es del 65 por ciento. Si bien la estructura por edades de la población en América Latina puede permitir una mayor flexibilidad por la incorporación de grupos jóvenes de mayor adaptabilidad a los cambios tecnológicos, por otra parte, genera diversas consecuencias adversas: aumenta las poblaciones marginales, agrava las situaciones de minifundios al subdividirse tierras de superficies pequeñas, agudiza la captación de ahorros para acelerar la capitalización para fines productivos, genera condiciones conflictuales por el desarraigo social que subyace en todo marginalismo económico.

Esta alteración de la estructura por edades de la población causa efectos importantes sobre los requerimientos educativos. Este aspecto se hace más crítico por el impresionante avance de la ciencia y la tecnología en el mundo contemporáneo. El progreso técnico y la industrialización exigen recursos humanos más calificados, y en las áreas rurales se requiere una actividad creciente de extensión para la

penetración de las formas más modernas de producción agraria. La presión de estos factores: aceleración del crecimiento demográfico y la irrupción de la tecnología ha colocado en crisis a los sistemas educativos de América Latina, revelándose la precariedad física de los servicios y la falta de adecuación cualitativa del contenido de la enseñanza. La planificación de la educación para el desarrollo constituye un crucial desafío para la capacidad creadora de la región. La aptitud para abatir los numerosos obstáculos que se oponen al progreso se nutrirá sustancialmente de las condiciones cualitativas de los pueblos de América Latina.

Participar activamente en la vida comunitaria, producir más eficientemente, investigar para seguir el avance científico y técnico, actualizar las actitudes sociales para hacer más digna la condición humana, todo ello, es posible realizarlo con auténtica cultura y nivel adecuado de educación. En las alteraciones del comportamiento personal debería estar implícito el aspecto de la planificación familiar.

El cuadro de la salud pública en América Latina revela la prevalencia de las infecciones, la desnutrición, el saneamiento deficiente y condiciones frecuentes de trabajo insalubres, destacándose una elevada mortalidad infantil. En América del Norte las muertes que corresponden a los niños menores de 5 años sólo alcanzan el 7 por ciento; en América Latina esta proporción llega al 42 por ciento. La Alianza para el Progreso ha estimulado la planificación de la salud para hacer viable integrar en forma más armónica las acciones preventivas y curativas y la regionalización de los servicios. Sin embargo, aunque se ha avanzado en el campo metodológico, existen graves dificultades financieras, administrativas y políticas.

La aceleración del crecimiento demográfico también influye sobre los servicios de salud pública. La Organización Mundial de la Salud ha explicado el alcance de su participación en lo atinente a los aspectos de la salud en la actual situación demográfica mundial, señalando que corresponde exclusivamente a los gobiernos de cada país tomar la decisión política sobre la conveniencia de difundir la información y facilitar la prestación de servicios a las poblaciones respectivas.

La repercusión de la tendencia de la población en el desarrollo económico y social de América latina que se ha examinado en los párrafos precedentes, da validez a la afirmación de que en el futuro, con mayor influencia, aparecerá la presión de la expansión demográfica como un factor que habrá de suscitar intensas exigencias para la

aplicación de políticas deliberadas que den solución más rápida a los problemas del atraso económico. Un descenso en el ritmo de crecimiento de la población, particularmente en aquellos países que tienen más elevadas tasas, podría implicar una mayor flexibilidad para la estrategia del desarrollo económico de la región. Pero es conveniente también señalar que esta estrategia no está determinada exclusivamente por la relación entre la población y los recursos naturales sino, además, y con una gravitación sumamente importante, por la capacidad para acelerar el proceso de industrialización conjuntamente con la creciente productividad en el sector agropecuario. América Latina debe asimismo aprovechar los beneficios de la integración regional, para mejorar su eficiencia económica, utilizando las ventajas de la especialización y la mayor dimensión de la escala productiva por la dilatación de los mercados nacionales dentro del ámbito regional. También será necesario armonizar con realismo y racionalidad el desarrollo económico y las denominadas inversiones sociales. Estas suelen constituir factores relevantes que coadyuvan a acelerar el proceso de crecimiento.

Es indudable que las cuestiones que se relacionan con el incremento de la población tienen peculiaridades propias en cada región o país. En América Latina existen tasas disímiles de incremento anual, oscilando entre los límites de 1.1 por ciento y 3.6 por ciento. La creciente preocupación, tanto al nivel nacional como internacional, por los problemas que plantea la aceleración de la expansión demográfica habrá de contribuir a un más difundido esclarecimiento de sus repercusiones sociales, económicas y políticas. Será necesario seguir investigando los aspectos aún desconocidos del proceso de la reproducción humana y las condiciones biológicas, psicológicas y culturales que conforman el cuadro determinante del comportamiento nacional o regional. Estas investigaciones deben comprender los efectos directos e indirectos en el corto plazo como así también en el largo plazo.

Toda política de planificación familiar que implique la regulación de la fertilidad debe ser compatible con las creencias y los valores morales pertenecientes a los grupos familiares comprendidos. Es también fundamental el respeto absoluto a la libertad de decisión de cada familia y la ausencia de toda discriminación. Además, la explicación de los motivos que conducen a la regulación de la fertilidad debería suscitar más intensamente la responsabilidad paternal como un factor esencial que oriente la decisión de tener hijos apreciando con

mayor discernimiento y seriedad las implicancias y deberes que ello genera.

La moderación en el ritmo de crecimiento de la población no constituye en sí misma la panacea para suprimir el atraso económico, pero su influencia puede ser de apreciable relevancia en diversos países de la región, de acuerdo con las condiciones presentes y la tendencia prevista para el futuro. Sin embargo, la estrategia para vencer al subdesarrollo en América Latina debe ser sustancialmente más amplia, incluyendo la diversificación de la economía, el avance tecnológico, la capacitación de los recursos humanos, el espíritu de empresa e innovación, el mayor dinamismo en la integración regional, la actualización de actitudes y la creación de condiciones favorables para reformar las instituciones que se oponen al progreso. La aplicación de principios más equitativos en las relaciones económicas internacionales, la expansión del comercio internacional y la cooperación técnica y financiera externa también contribuirán al esfuerzo nacional o regional. En esta enorme pero solidaria tarea, deben participar todas las disciplinas del conocimiento humano.

Situación de la legislación relativa a la minoridad en Latino América

RESUMEN

Por los Dres.

Rafael Sajón

Director General del Instituto Interamericano del Niño

y

José P. Achard

Encargado de la Sección Estudios Jurídico - Sociales

I. — INTRODUCCION

1. — Según la Enciclopedia Ilustrada de la Lengua Castellana, menor de edad es "el hijo de familia o pupilo que no ha llegado a la mayor edad". Cuando se habla de hijo de familia se entiende a los menores que están bajo la patria potestad o bajo una tutela determinada.

2. — La mayoría de edad, es una cuestión que no admite regla fija; por el contrario, inciden en la apreciación una serie de factores, dependiendo del enfoque a realizarse, es decir, propósito o mira que se tenga en cuenta para establecer el concepto. Consecuencia de ello son los distintos criterios en la materia que atienden a razones de orden político, social, económico, etcétera.

3. — En la concepción jurídica positiva, el límite de la minoridad está fijado por la ley. Este se encuentra referido a la capacidad y a la responsabilidad, jugando distintos enfoques en la materia: civil, penal, laboral, etc.

4. — En América, los límites que separan la minoridad de la mayoría de edad presentan algunas diferencias. No obstante ello se registra una tendencia general en la doctrina y en la legislación mun-

dial para establecer el límite a los 21 años cumplidos y otorgar al menor a partir de cierta edad, determinado ámbito de capacidad y de responsabilidad. En el Código Penal los menores de 18 años son penalmente irresponsables. En la legislación latinoamericana sin embargo se observa desde el punto de vista del Derecho Civil la doble categoría de menores, impúberes, y adultos, conforme a la edad cronológica fija que separa dos condiciones diferentes, la incapacidad absoluta y la relativa, aunque la orientación moderna se inclina a suprimirla.

5. — En el Derecho Inglés (Children act) se llama “niño” a toda persona menor de 18 años y en ciertos casos, hasta a una persona que haya pasado esa edad.

6. — Aunque ya las legislaciones de la antigüedad contenían preceptos legales referentes a los menores de edad “alieni juris”, es en este siglo que toma cuerpo la idea de dedicar especial atención al menor como sujeto de derecho y formular un conjunto de disposiciones legales referentes a su protección, como ser en formación, diferente del adulto.

7. — En realidad, la totalidad de la legislación tuitiva de la minoridad, en sus diversos y múltiples aspectos se encuentra dispersa en diferentes textos legales; aún en aquellos países donde la misma se ha codificado. Encuéntrase aquella, en las Constituciones Políticas, en distintos Códigos —tales como el Civil, Penal, de Comercio, de Procedimientos Civiles y Penales— en las leyes del trabajo, en Tratados y Convenciones Internacionales.

8. — Surge una moderna corriente doctrinaria proteccional de la minoridad, que saca al menor del Código Penal, innovando en el campo del Derecho Civil y Laboral y corporiza el Derecho tuitivo de menores, en una disciplina, en una rama autónoma del Derecho, denominada “Legislación de Menores”, “Derecho de Menores”. Sin embargo no tiene reconocimiento expreso en la doctrina esta concepción y comenzaron no hace mucho los trabajos de elaboración.

9. — Se entiende como Derecho de Menores aquella rama del Derecho que regula la protección integral de menores a fin de lograr las mejores condiciones positivas para el desarrollo de su personalidad y su ingreso a la plena capacidad, en las condiciones morales y físicas más favorables.

10. — En la consideración de los legisladores americanos, ha triunfado la teoría de que el menor de edad debe ser sometido a un régimen jurídico especial, derecho que tiene una fisonomía, objetivos

bien delimitados y aplicación constante en la práctica; que emplea procedimientos especiales y obedece a orientaciones que no pueden identificarse con otras ramas del Derecho. Su expresión más visible son los Códigos del Niño o de Menores. (La Ley Argentina creando el Consejo General de la Minoridad en la Provincia de Buenos Aires, hace referencia expresa al "Derecho de Menores").

11. — No se percibe claramente en la actualidad, el vasto contenido de este nuevo Derecho. La idea común adscribe, como legislación del niño o de menores, el desamparo, la orfandad y, a veces, la inconducta, circunscribiéndolo así a un sector muy particular de la minoridad, sin advertir que él comprende a todos los niños y jóvenes sin excepción, señalando con tal perfil, su ámbito vasto y propio.

12. — En América existe una población de 30.000.000 de indígenas, aproximadamente, con los derechos indudables que les acuerdan las constituciones políticas de sus respectivos países, de gozar y ejercitar sus prerrogativas de ciudadanos libres e iguales con relación al resto de sus conciudadanos; sin embargo la mayoría de ellos viven al margen del proceso de desarrollo económico y social.

13. — En la patología social el hecho de la marginalidad es uno de los focos de desorganización social. Al no existir una participación legalmente regulada se resta responsabilidad social, personal e institucional y personas y grupos se convierten en elementos de desintegración y por tanto son factores de resistencia a cambios positivos y necesarios. Puesto que no comparten normas universalmente aceptadas, de alguna manera viven conformes a las suyas que tienen pautas propias de comportamiento y configuran relaciones que provocan tensiones, desfigurando el perfil de las instituciones fundamentales de la comunidad como la familia y son factores de desintegración de las estructuras sociales de la sociedad.

14. — Estos grupos marginales desconocen los valores del sistema jurídico, desconfían de la eficacia del Derecho como fuerza social, ya que ésta depende de una actitud firme y segura de los miembros del grupo, orientada a lograr que el derecho se realice en la vida social, condición imprescindible de una dinámica equilibrada del desarrollo.

15. — Las autoridades administrativas y judiciales a quienes incumbe cumplir con las obligaciones del Estado, varían según la estructura constitucional de los distintos países americanos. En los Estados de Régimen Federal de Gobierno, verbigratia: República Argentina, Brasil, Canadá, EE. UU., Venezuela, está determinada en la

constitución nacional, expresamente, la competencia Federal y/o de cada Provincia o Estado local.

16. — En algunos países de Latinoamérica, de régimen unitario, las disposiciones legislativas referentes a la infancia y a la juventud son promulgadas por el Estado, que puede delegar ciertas funciones administrativas en los poderes locales departamentales o provinciales. En los países de régimen federal existe concurrencia de poderes a tal punto que en algunos, como en la República Argentina, la aplicación de la legislación común y especial sustantiva se aplica por los órganos judiciales de cada Provincia, además de que incumbe a cada Estado particular, dictar su propia legislación especial y en todo lo referente a la creación y organización de sus organismos administrativos y judiciales de protección de menores, además de su financiación.

II — SITUACION DE LA LEGISLACION

17. — Efectuando un corte horizontal en el cuadro institucional de los países de Latinoamérica en lo referente a la legislación relativa a los menores, nos encontramos con disposiciones dispersas en los textos constitucionales, los convenios internacionales, la legislación común y la especial. En los dos primeros textos son, a menudo, declaraciones programáticas, que aparecen en el correr de este siglo, y que se refieren tanto al niño como a la mujer grávida y a la familia.

18. — El corte longitudinal muestra a continuación de la legislación común la especial de menores, codificada en algunos países, la cual se contrae a dos aspectos principales: velar por el menor abandonado material o moralmente y procurar la readaptación del menor trasgresor (vulgarmente llamado delincuente). Con aquella finalidad se organiza principalmente lo referente a prestaciones alimentarias e investigación de la paternidad, pérdida o limitación de la patria potestad y remoción de tutores, protección de la maternidad y trabajo de menores. Con el segundo propósito instituye los tribunales para menores y el régimen aplicable al menor trasgresor del orden público. Por último, aparecen leyes específicas que amplían el ámbito protectorial de menores, protegiendo al niño más desvalido y vulnerable y apoyando a la familia; así como un régimen punitivo para quienes no cumplen sus obligaciones asistenciales para con sus hijos. (Delito de abandono de familia o de incumplimiento de los deberes de asistencia familiar).

19. — La organización misma de la familia está sustentada por

los tradicionales principios socio-jurídicos acogidos en la legislación común consignada en los Códigos Civiles promulgados desde mediados del siglo pasado. Sin embargo, la familia natural ha ido entrando dentro del marco institucional, por modificaciones sucesivas de aquellos. También la familia ficticia o adoptiva, se ha ido paulatinamente instituyendo doquiera, pero ha evolucionado desde la forma de un contrato a la de un acto reglamentado y con efectos cada vez más amplios. También se tiende a asignar deberes por la sola circunstancia de procrear un ser humano facilitando la indagación de paternidad y a igualar la situación de todos los niños cualquiera sea su origen. La patria potestad va perdiendo su amplitud de facultades y se circunscribe al cumplimiento de deberes legalmente exigibles.

20. — Existe heterogeneidad en la concepción de cuando el ser humano es sujeto de derechos, pero las legislaciones son cada día más proclives a retrotraer los mismos aún hasta antes de su nacimiento. Ampliase progresivamente la órbita del reconocimiento, extendiéndolo a todos los hijos extramatrimoniales y se organiza no solamente el reconocimiento voluntario sino el forzoso; llegándose a permitir hasta la constatación de la posesión de estado de hijo natural. Procurase la legitimación por subsiguiente matrimonio. Mantiénense, no obstante las viejas acciones de desconocimiento de paternidad y filiación, porque se continúan haciendo radicar ésta en un hecho biológico real. Tanto la emancipación como lo referente a peculios sufre el desarrollo consecutivo al ingreso de los jóvenes a la vida activa en edad temprana. La tutela pasa del campo de lo estrictamente familiar al de lo social y se va convirtiendo en una función oficial.

21. — En la legislación penal, aparece como cuestión permanentemente discutida —y sobre la cual menudean soluciones dispares— la de la edad de la imputabilidad y de la punibilidad. Sobre el punto a veces se contraponen la opinión de los expertos, que procuran su elevación, con la de los pueblos, que frecuentemente se pronuncian por su rebajamiento. El problema de la inadaptación social de los menores preocupa a todas las legislaturas, y junto con aquel el de la paradelincuencia o situación de peligro. Cada día más, se procura conseguir la prevención del delito. La prevención —que incide en tres ángulos de acción diferentes— propende:

- a) la primaria, que comprende los medios de combatir las causas criminógenas generales (deficiencias en la habitación, alcoholismo, frecuentación de sitios de vicio o de inmoralidad, etc., modificar las estructuras sociales y elevar el nivel de vida popular, ampliar

- la previsión social y regular, la situación de los inmigrantes, mejorar la salud física y mental, la educación familiar, la instrucción pública;
- b) la secundaria, para investigar y tratar lo antes posible las inadapta- ciones y patología de la conducta; y
 - c) la terciaria, tendiente a evitar recaídas y reincidencias. Es un pro- grama de acción muy vasto, que compromete la política social de todo el Estado y sus más diversos entes (Municipios y organismos autónomos estatales y paraestatales) así como la de las organiza- ciones privadas. Así lo he- cho notar la U. N. en un conocido es- tudio, y de dicha manera tiende a planificarse en los países cul- turalmente más desarrollados. Asimismo ocúpanse las legisla- ciones del tratamiento aplicable y en particular de ciertas formas del mismo, como la colocación familiar.

III — BASES PARA EL PERFECCIONAMIENTO

22. — La legislación en los países de América, no ha evolucionado en forma uniforme y muy sincrónica; junto a las legislaciones avanzadas, otras han quedado con los viejos textos de derecho común inspirados en el pretérito derecho romano, o de los glosadores, indife- rentes a los problemas, que en la presente coyuntura histórica, apre- mian a las comunidades americanas.

23. — Los objetivos para satisfacer las condiciones esenciales de la protección a la infancia y la juventud, están enunciados claramente en la "Declaración de los Derechos del Niño", proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1959, y en las Recomen- daciones aprobadas en los XII Congresos Panamericanos del Niño (Organo del Instituto Interamericano del Niño).

24. — La legislación de menores de los países americanos debe- rán efectivizar las declaraciones, derechos y garantías contenidas en las Constituciones Políticas, crear los instrumentos administrativos y judiciales adecuados para la solución constructiva de los problemas de menores abandonados, analfabetos, sin empleo, ni ocupación, inadap- tados sociales.

25. — La legislación de menores deberá promover y acelerar el proceso de desarrollo económico social:

- a) asistiendo y tutelando a la familia como unidad básica de la sociedad;
- b) protegiendo al binomio madre e hijo, especialmente durante el

hecho social del embarazo, parto y puerperio, primera infancia y los primeros años del niño, con prestaciones médicas, económicas y sociales;

- c) haciendo obligatoria la educación del niño anormal y la especialización de maestros; tratamiento y cuidados de niños atípicos o con handicap, talleres de laborterapia ocupacional y centros de educación dirigidos y disposiciones laborales y administrativas protectoras de los minorados intelectuales y lisiados, motores, sensoriales, viscerales, etc.;
- d) sancionando civil y penalmente a los padres, por incumplimiento de los deberes de asistencia familiar o abandono de familia;
- e) persiguiendo que los organismos administrativos, judiciales que actúen y traten con menores deben ser especiales, con personal técnico de gran valor humano, y deben estructurarse como servicios capacitantes de la familia y normativos del menor para procurar en las distintas situaciones, prevenir, curar, educar, reeducar y adoptar socialmente a ese menor, promoviendo el funcionamiento de una red de servicios diferenciados, eficientes y con distribución racional en todo el país.

26. — Deberá prevenirse la explotación de niños y jóvenes fijando salarios mínimos, para todos los menores que trabajen; limitación de las horas de trabajo y deberá lograrse que los organismos ejecutivos de protección de menores otorguen los certificados de autorización de empleo previa encuesta obligatoria que determine que el niño terminó la escuela primaria y de que físicamente es capaz de trabajar.

27. — Se prestará especial atención al grave problema del desempleo y del empleo insuficiente de la juventud, teniendo en cuenta que América Latina se caracteriza por tener una población muy joven y de que la juventud se ha convertido en un factor de presión política, a través de su actividad en las escuelas secundarias, en las universidades, en los sindicatos obreros y en los comités políticos.

28. — Deberá integrarse plenamente a la infancia y a la juventud indígena en el proceso de desarrollo; la legislación deberá facilitar mediante los instrumentos adecuados, el desarrollo de su personalidad y su incorporación en la plenitud de sus posibilidades.

29. — Se promoverá el mejoramiento de la legislación americana

sobre Registro Civil, de tal manera que los países que no dispongan de una legislación moderna la revisen y modifiquen teniendo en cuenta los lineamientos y acuerdos del II Seminario Interamericano de Registro Civil (Diciembre 1964, Lima), porque aquel abre el camino a la incorporación, integración y participación formal de personas y grupos marginados en la actividad social, condición exigida por toda política de desarrollo social y económico, en cuanto facilita la participación de todos los sectores en su realización.

30. — La legislación de cada país, de acuerdo con sus peculiares condiciones culturales, económicas, religiosas y demográficas, y conforme a una política de población que abarque a la familia y a la comunidad, deberá estimular una paternidad responsable:

- a) aumentando los límites de edad para contraer matrimonio, elevándolo a 16 años para la mujer y 18 para el hombre, como mínimo;
- b) estableciendo la obligatoriedad del certificado prenupcial para ambos contrayentes;
- c) otorgando un subsidio familiar y las asignaciones familiares en beneficio de la familia y no como un elemento de promoción del aumento de nacimientos;
- d) promoviendo la educación de la comunidad y de la juventud sobre los aspectos de sexo y de familia.

31. — La sanción de un Código o de un Estatuto de Menores en cada país Latinoamericano que regule jurídicamente todos los asuntos y materias dispersas de las leyes comunes y especiales facilitará y simplificará el mejor conocimiento de las disposiciones legales vigentes.

32. — Convendría incorporar a las legislaciones de menores las Recomendaciones del XI y del XII Congreso Panamericano del Niño sobre problemas "del menor abandonado" porque ellas implican un verdadero progreso jurídico, en orden a aquellas situaciones no contempladas o incontroladas en la legislación positiva de Latino América y constituyen bases mínimas para una legislación uniforme sobre aspectos fundamentales de menores.

33. — La legislación de menores deberá adecuarse a las necesidades del proceso de desarrollo nacional y ser la **expresión legal** de esa realidad vital y las normas e instrumentos jurídicos deberán promover y acelerar el desarrollo y el bienestar de los menores.

34. — Sólo la Paz entre las Naciones y los grupos sociales de América, fundada en el respeto del derecho que asegura la soberanía de los Estados, la libertad, la dignidad humana, la igualdad de posibilidades y la seguridad económica, permitirá librar a nuestros niños y jóvenes de la muerte prematura, de la miseria, el abandono, la insalubridad, la ignorancia, el delito. Pero la Paz y la conciencia social del derecho están ineludiblemente vinculadas al proceso de desarrollo económico social y a la activa participación que se de en éste a la juventud.

(Conferencia Latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el desarrollo nacional. Santiago de Chile, 1965)

Congresos Panamericanos del Niño ⁽¹⁾

La Dirección General ha considerado útil transcribir una selección de las recomendaciones de los Congresos Panamericanos del Niño, que tienen una relación directa con el tema que será considerado en el de próxima realización.

Congresos	Fechas	Estados Miembros	Ciudades
I	Julio	1916 Argentina	Buenos Aires
II	Mayo	1919 Uruguay	Montevideo
III	Agosto	1922 Brasil	Río de Janeiro
IV	Octubre	1924 Chile	Santiago
V	Diciembre	1927 Cuba	La Habana
VI	Julio	1930 Perú	Lima
VII	Octubre	1935 México	México
VIII	Mayo	1942 Estados Unidos de América	Washington
IX	Enero	1948 Venezuela	Caracas
X	Febrero	1955 Panamá	Panamá
XI	Noviembre	1959 Colombia	Bogotá
XII	Diciembre	1963 Argentina	Mar del Plata

(1) Los Congresos I, II y III fueron denominados Congresos Americanos del Niño; desde el IV Congreso, el nombre utilizado es el de Congresos Panamericanos del Niño.

RECOMENDACIONES

DERECHOS DEL NIÑO

IX Congreso Panamericano del Niño.

“Declaración de Caracas sobre la salud del niño”

1º Todo niño tiene derecho al mejor cuidado posible de su salud. Los padres y tutores serán instruídos en los deberes que a ese respecto les corresponden y recibirán los elementos conducentes a aquel fin. El Estado y las instituciones particulares proveerán esos medios en los casos necesarios, ordenando la organización eficiente de las instituciones que realicen esos programas y procurando el debido entrenamiento del personal médico, sanitario, social y auxiliar. Con este fin, las Facultades de Medicina y demás institutos formadores de personal, deberán intensificar y ampliar la enseñanza de la Puericultura y de la Pediatría.

2º Se cuidará del nacimiento del niño en forma completa, incluyendo atención prenatal, natal y postnatal, con el objeto de asegurar a la madre, embarazo y parto normales, y al niño, las mayores seguridades para su salud ulterior.

3º Se protegerá la salud del niño desde el nacimiento hasta la adolescencia por medio de exámenes periódicos médicos, dentales y especializados; la asistencia médica del niño será realizada por médicos pediatras y por personal técnico especializado.

4º Se ejercerá protección específica contra las enfermedades trasmisibles, teniendo en cuenta, naturalmente, las circunstancias especiales de cada país. A este respecto, se establecerá la vacunación temprana contra la viruela, difteria y tos convulsa, y si fuera necesario, contra la tifoidea y otras infecciones; se organizará la prevención de las parasitosis y la lucha contra los insectos transmisores.

Los servicios de saneamiento general, alejamiento o tratamiento de aguas servidas y basuras, completarán esta protección.

5º Durante la edad preescolar se atenderá al niño para que llegue en las mejores condiciones posibles a la edad escolar. Durante

ésta, su salud será constantemente vigilada, los establecimientos escolares llenarán los requisitos necesarios de iluminación y ventilación, dispondrán de los equipos adecuados, y personal especializado se ocupará de la educación sanitaria la que incluirá la recreación física y mental.

6º Se asegurará la buena nutrición del niño, facilitándole los elementos adecuados, para que disponga de alimentos, leche y agua puras. Tanto en la escuela como en las instituciones sanitarias y de asistencia social, se organizarán clases de nutrición para niños, en la forma más adecuada a ese fin.

7º Se protegerá al niño contra las enfermedades mentales y físicas procurando que la higiene mental integre los programas de protección infantil. Los niños deficientes mentales y los que constituyen especiales problemas sociales, deberán recibir el tratamiento adecuado para la recuperación de su equilibrio perdido bajo el amparo de la sociedad y no considerados como seres nocivos a ella.

8º Los niños lisiados, ciegos, sordos, mudos, reumáticos, etc. o que padezcan de cualquier impedimento físico, deberá ser tratados convenientemente desde el punto de vista médico y educativo para hacerlos seres útiles a la colectividad.

9º Para todo niño y en toda edad debe seguirse las normas que aconsejan las autoridades científicas con el objeto de prevenir la tuberculosis por los medios aconsejados por los especialistas. Igual preocupación existirá con respecto al problema de la sífilis.

10º Deberán, en suma, tomarse todas las medidas necesarias para asegurar a todo niño de las Américas, cualquiera sea su raza, color o credo, las mejores condiciones de salud, basadas en una higiene general adecuada, buena vivienda, sol, aire, limpieza y abrigo necesarios, con el objeto de que pueda aprovechar todas las oportunidades que le permitan desarrollar una vida sana, feliz y en paz.

El VIII Congreso Panamericano del Niño resuelve:

Reiterar y reafirmar los objetivos de las Américas para con sus niños y asegurar que estos objetivos tengan un lugar principal en los planes para la justa y duradera paz que anhelan los países de América:

Declaración de oportunidades para el niño

LA VIDA DE FAMILIA

I. OPORTUNIDAD para que cada niño pueda crecer rodeado del cariño y con la disciplina indulgente de la vida familiar.

Con este propósito en mente es necesario crear un ambiente de familia adecuado al desarrollo del niño, para lo cual es necesario adoptar las siguientes medidas:

- a) Todos los niños deberán vivir en el seno de una familia cuyo nivel de vida sea adecuado y disfrute de una situación económica estable;
- b) El Estado deberá tomar las medidas necesarias para asegurar la estabilidad económica de la familia;
- c) Será también de la incumbencia del Estado preocuparse de que los niños desprovistos de hogar crezcan en un ambiente de familia adecuado;
- d) Sólo cuando no sea posible cuidar a los niños en un ambiente familiar podrá colocárselos en un asilo;
- e) La indigencia de la madre no podrá ser motivo para separarla por completo de su hijo, y las instituciones de beneficencia deberán proporcionarle un subsidio o pensión mientras se resuelve su situación económica.

SALUD

II. OPORTUNIDAD para que cada niño pueda obtener los elementos esenciales de una vida sana y correcta: alimento nutritivo, recreo saludable, suficiente descanso — y pueda apreciar en lo que vale el desarrollo físico, emocional e intelectual, no sólo por su beneficio personal, sino también por el de cuantos le rodean.

Con este propósito en mente es necesario velar por la salud física y mental del niño desde su nacimiento hasta la edad en que pueda hacer su aportación a la comunidad; para lo cual se requiere lo siguiente:

- a) Alimentación adecuada;
- b) Vigilancia regular, médica y psicológica, y asistencia médica adecuada durante las enfermedades;
- c) Recreación expertamente dirigida;
- d) Descanso suficiente y reparador;
- e) Orientación de la personalidad en todos sus aspectos y manifestaciones;
- f) Preparación para la vida colectiva.

EDUCACION

III. OPORTUNIDAD para que cada niño pueda determinar cuáles son sus aptitudes especiales y pueda recibir la educación —men-

tal, física y espiritual— durante los años que sean necesarios para desarrollarlas plenamente.

Con este propósito en mente es necesario proveer medios para la debida educación de los niños, de acuerdo con su edad y capacidad mental; lo que en particular debe comprender:

- a) Orientación de las vocaciones del niño;
- b) Organización apropiada de la educación intelectual, física, espiritual y cultural durante los años que sean necesarios para lograr la debida madurez y el pleno aprovechamiento de sus cualidades y aptitudes naturales.

RESPONSABILIDAD Y TRABAJO

IV. OPORTUNIDAD para que cada niño aprenda a asumir responsabilidad y tener parte en la vida de la colectividad.

Con este propósito en mente es necesario proveer oportunidades de trabajo en condiciones adecuadas a su edad y capacidad, empleándose medidas tales, como:

- a) Enseñar al niño a dominarse y conducirse en su vida de manera que pueda asumir la debida responsabilidad a cualquier edad;
- b) Fomentar leyes sobre el trabajo de menores que fijen la edad mínima en que éstos puedan dedicarse a ocupaciones remuneradas, limitando el trabajo diario a seis horas como máximo y estableciendo un registro obligatorio de todos los empleados menores de 16 años.

HORAS LIBRES

V. OPORTUNIDAD para que cada niño pueda hacer uso de sus facultades creadoras, durante parte de sus horas libres, para aprender y practicar lo que ajuste con sus aptitudes y así dedicarse a las actividades de su elección, tanto individuales como sociales.

Con este propósito en mente es necesario proveer los medios para fomentar la recreación y el aprovechamiento de las horas libres.

CIUDADANIA

VI OPORTUNIDAD para que todo niño se pueda incorporar a la vida de la colectividad.

Con este propósito en mente es necesario estimular la conciencia del niño para que se dé cuenta de su obligación de contribuir al progreso de la comunidad y prepararlo para las responsabilidades de la ciudadanía, y también aprenda desde la niñez que los derechos disfrutados en una democracia imponen el deber ineludible de gozar de estos privilegios sin miras egoistas o antisociales.

Y POR ULTIMO

VII. OPORTUNIDAD PARA QUE TODO NIÑO pueda tener parte en las actividades que convierten las materias primas de la vida humana en creaciones de utilidad o de belleza como artista o artesano; como trabajador en el campo, en la mina, en el taller, o en la fábrica; como miembro de las instituciones organizadas para el mejoramiento social, o como hombre de letras, hombre de ciencia o guía espiritual.

Planes para lograr nuestros objetivos

Las medidas que se tomen para la protección de la niñez en el presente y en el período de la post-guerra deberán fundarse sobre la acción que conduzca a fortalecer las bases económicas y culturales de la vida familiar, porque el hogar y la familia son necesidades primordiales en la vida del niño. Sucesos recientes han confirmado positivamente la interdependencia de las gentes y de las naciones, tanto en campos culturales y económicos como en esferas políticas. Por lo mismo, los planes que mantendrán seguras las oportunidades indispensables para la niñez en el período después de la guerra, tienen que ser basados en los principios fundamentales siguientes:

I. Acción internacional.

A) Medidas para establecer la paz mundial y la seguridad colectiva en la forma enunciada en la Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas en las siguientes declaraciones:

1. Que la paz del mundo ha de estar basada sobre los principios de respeto al derecho, de justicia y de cooperación que inspiran a las naciones de América y que se han mani-

festado en las reuniones interamericanas verificadas desde 1889 hasta hoy;

2. Que un nuevo orden pacífico ha de sustentarse en principios económicos que hagan equitativo y durable el tráfico internacional con igualdad de oportunidades para todas las naciones;
 3. Que la seguridad colectiva ha de fundarse no sólo en instituciones políticas, sino en sistemas económicos justos, eficaces y liberales;
 4. Que es indispensable estudiar desde ahora los fundamentos de ese nuevo orden económico y político; y
 5. Que es una necesidad indeclinable de los países de América aumentar su capacidad productora; obtener en su comercio internacional utilidades que les permitan remunerar adecuadamente el trabajo y mejorar el nivel de vida de los trabajadores; defender y conservar la salud de sus gentes, y desarrollar su civilización y cultura.
- B) Tomar las medidas necesarias para acrecentar la colaboración entre las Repúblicas de América en el intercambio de la información, de los conocimientos técnicos y del personal profesional que sean precisos para el mejoramiento de la vida infantil.

II. Acción nacional.

- A) Una política nacional que asegure la oportunidad económica a todos, que logre y mantenga un nivel de salarios equitativo y un equilibrio justo entre la producción y el consumo para que puedan resultar utilidades adecuadas para los productores y asalariados, así como para los que invierten su capital, y un nivel de vida que favorezca la salud y el bienestar de la infancia.
- B) El desarrollo de una política positiva con relación a la producción y consumo de comestibles y a la educación en materia de nutrición, tan esencial para mantener la buena alimentación de todos.
- C) Precauciones de seguridad social contra los riesgos de la muerte, de la enfermedad y de la cesantía.
- D) Disposición de asistencia pública para los que no tienen oportunidades de conseguir empleo remunerado o los beneficios de la seguridad social, necesarios para mantener el nivel de vida adecuado.

E) Fomentar el desarrollo en todo el país de servicios públicos de salubridad, educación y bienestar, especialmente con relación a la niñez.

III. Acción de las comunidades locales para poner al alcance de todos sus ciudadanos, según las respectivas necesidades de éstos, servicios comunales de salubridad, educación, recreo y bienestar social.

Todos los servicios comunales para la infancia han de tomar en consideración la importancia de la familia en la vida del niño y la parte de responsabilidad que corresponde a la familia y a la comunidad para proveer a los niños y a las familias de alojamiento, alimento, asistencia médica y las demás necesidades de la vida, y tendrá que variar de acuerdo con cada localidad y cada período, pero siempre tendrá como mira conservar y fortalecer la vida de la familia.

IV. El reconocimiento, por parte de los padres, de sus responsabilidades para satisfacer las necesidades físicas, intelectuales y religiosas de sus hijos.

V. La responsabilidad de todos los que están en condiciones de influir efectivamente en la formación de la vida cultural de su nación, de recalcar la importancia de los derechos humanos fundamentales que una sociedad libre tiene que ambicionar y sostener.

Debido a que las condiciones varían según el país de que se trate, no es posible fijar todas las medidas específicas que deberán tomarse en cada nación, pero citaremos las siguientes:

1. En lo que se refiere a las medidas relacionadas con la protección de los niños:
 - a) Estimular la responsabilidad familiar estableciendo servicios sociales anexos a las cortes y bufetes jurídicos dentro de los departamentos de trabajo social con fines de exigir la responsabilidad paterna y proteger al niño;
 - b) Establecer servicios generales básicos de salubridad pública para asegurar el abastecimiento de agua potable, el aprovisionamiento de alimentos, especialmente de leche, la prevención de enfermedades infecciosas y contagiosas; el cuidado durante el embarazo, en los partos y después del alumbramiento para todas las madres, y proveer cuidados para el niño desde que nace hasta los 18 años de edad;
 - c) Organizar servicios educacionales para las madres, para los niños y para los adolescentes, a fin de que puedan cumplir satisfactoriamente con sus deberes en la vida social;
 - d) Estudiar las fuentes económicas de recursos que le permitan

al Estado subvenir los gastos que demande la asistencia de la infancia y del grupo familiar, recomendando especialmente los sistemas de seguro social y cajas de previsión que contemplen entre sus finalidades los seguros de maternidad, de enfermedad, invalidez, cesantía y muerte. Los programas de Seguro Social no sólo han de tener en cuenta al individuo, sino que han de considerar también a las personas que dependen de él y proporcionarles los recursos suficientes;

- e) Estimular la producción del país a fin de reducir el alto costo de los artículos de primera necesidad recurriendo, si es necesario, al racionamiento y a la distribución adecuada de víveres bajo el control del Estado, cuando las circunstancias lo requieran;
- f) Organizar la colocación de empleados y jornaleros de acuerdo con el programa económico de producción, dando preferencia en esa colocación a hombres y mujeres jefes de familia, procurándoles preparación profesional, jornadas racionales de trabajo y salarios mínimos legales que garanticen la subsistencia de los núcleos familiares;
- g) Que todo individuo que sea utilizado en servicios de guerra o en industrias establecidas para la guerra sea asegurado desde el día que se alista, para que en la post-guerra pueda contar por lo menos con el cincuenta por ciento del salario que recibió durante la guerra hasta encontrar un nuevo empleo;
- h) Que de las contribuciones que se impongan durante la guerra, se dedique un porcentaje al aumento de los presupuestos de Salud, Asistencia y Educación y que una parte de los impuestos de los gobiernos estatales y municipales (en el caso de los países de un Gobierno Federal), se dedique al mismo fin;
- i) Que si un país se encuentra en guerra, se establezca poder centralizado en materia de salubridad y asistencia pública dentro de sus límites constitucionales y que este poder se prolongue hasta que el país vuelva al estado normal de tiempos de paz;
- j) Que se haga un cuidadoso y detallado censo de todos los individuos ocupados en actividades de la guerra, ya se trate de fuerzas militares o de industrias relacionadas con la guerra o creadas por las condiciones de guerra para que posteriormente y de una manera rápida puedan ser colocados en las industrias de reconstrucción nacional y, hasta donde sea po-

sible y conveniente, sean devueltos a sus localidades, sobre todo si son agricultores o ganaderos, con el fin de evitar la concentración de desocupados en las ciudades y la disminución del número de agricultores y ganaderos, que son indispensables para la vida y el bienestar de la nación;

- k) Adiestrar el personal administrativo, técnico y auxiliar adecuado para prestar servicios en los organismos encargados de la protección de niños y hacer los nombramientos correspondientes, no por influencias, sino basados en la capacidad y méritos personales.
- l) Que se haga una campaña especial haciendo un llamamiento al público en general y a la mujer en particular para que colaboren como voluntarios en la obra de asistencia infantil, y que se establezcan comités voluntarios de Asistencia Infantil y Clubs de Madres, con la Casa de la Madre como su centro de actividades, por zonas, ciudades y pueblos, etc., labor ésta que deberá ser organizada por trabajadores sociales y otras personas especialmente seleccionadas y adiestradas.

IMPORTANCIA DE LA ESTADISTICA

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que es fundamental, promover una actitud de investigación en los distintos niveles de la administración y la comprensión de que la estadística como auxiliar, tiene un sentido dinámico y funcional que responde a la necesidad de la ubicación del problema y a la planificación de soluciones.

2. Que por medio de los organismos nacionales y con la colaboración de los de carácter internacional, se unifiquen criterios respecto a la terminología, a los efectos de que los datos estadísticos que se obtengan puedan ser analizados comparativamente. Que en este sentido, en forma especial, se estima de gran importancia conceptos uniformes respecto a: conducta antisocial, casos en que un menor se registra dentro de la órbita de lo judicial, distintas formas de manifestaciones de conducta antisocial y aspectos específicos del problema desde el punto de vista médico, psicológico, social, jurídico y asistencial.

3. Que la investigación y la estadística de los problemas de menores de conducta antisocial, son indispensables para el trabajo de

prevención, atención y evaluación, por lo cual todo el esfuerzo que se realice para su organización tendrá efectos altamente beneficiosos. Es indispensable la coordinación de las investigaciones y estadísticas de los distintos sectores, y a la vez, de las instituciones públicas y privadas, a los efectos de obtener los resultados funcionales deseados y evitar duplicación de esfuerzos.

4. Que siendo el problema de los menores de conducta antisocial de carácter intersectorial, los organismos de investigación y estadística especializados, recurran a los estudios que se realicen en los centros sectoriales, tales como salud, educación, vivienda, urbanismo, economía e investigaciones sociales que permitan la ubicación del problema dentro de la realidad del país y faciliten la comprensión de las relaciones intersectoriales, con su proyección en el tiempo y en el espacio.

5. Que la investigación y la estadística no se limiten a los datos de los casos o hechos existentes, sino que adquieran un sentido dinámico y funcional, aportando documentación que contribuya a la predicción del problema y a la programación de medios de prevención.

6. Que los servicios de investigación y estadística contribuyan a la ubicación del problema de la conducta antisocial de los menores, dentro del proceso general de desarrollo del país, y en particular, con respecto a las características más salientes de dicho proceso.

7. Que la organización de centros de investigación y estadística en relación con los problemas de los menores de conducta antisocial, se hace indispensable dentro de cada país a los efectos de centralizar, coordinar e integrar los distintos estudios que se realicen al respecto, sin que ello signifique que los trabajos de investigación se deban realizar exclusivamente por su intermedio, ni que se dejen de efectuar estudios sectoriales a cargo de organismos especializados.

Que dichas oficinas o centros, deben estar dotados funcionalmente, en cuanto a personal técnico y equipamiento mecánico, que permita su utilización, por los organismos oficiales y privados, que necesiten realizar investigaciones y estudios.

8. Que es urgente disponer de datos estadísticos que permitan, individual y globalmente, realizar el diagnóstico, pronóstico, programación, ejecución y evaluación de soluciones.

9. Que se realice un relevamiento integral de las instituciones, directa o indirectamente vinculadas con el problema, para conocer las funciones que cumple cada uno dentro de los distintos sectores, de las formas en que se registra la información, aportes que pueden brindar y recursos de que disponen.

10. Que se promueva, entre los responsables de los servicios de investigación y estadística de las distintas instituciones, reuniones a los efectos de coordinar fórmulas de trabajo que signifiquen el mayor aprovechamiento de los recursos disponibles y a la vez faciliten el estudio de los casos individuales y la identificación del problema por zonas. Que se aproveche el asesoramiento de los organismos internacionales especializados, (I.A.S.I., I.I.N., etc.) en procura de la racionalización de los métodos y la unificación de criterios.

El XI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que la organización institucional de cada país determine qué oficinas o dependencias serán las encargadas de la captación de las informaciones a los distintos niveles (local, provincial, departamental, estatal, etc.) de manera que se integre un sistema capaz de ofrecer cuadros estadísticos de volumen nacional y con fines de comparabilidad interamericana.

2. Que para los fines estadísticos debe considerarse abandonado a todo niño que se halle en una o varias de las siguientes situaciones:

- a) Quienes no tengan habitación cierta,
- b) Quienes carezcan de medios de subsistencia,
- c) A quienes sin causa justificada se impida su educación,
- d) Quienes estén frecuentemente privados de alimentos o de las atenciones que requiere su salud,
- e) Quienes estén empleados en ocupaciones prohibidas, contrarias a la moral y a las buenas costumbres, o que pongan en peligro su salud o su vida.
- f) Quienes frecuenten la compañía de malvivientes o vivan con ellos.

3. Que para obtener los datos estadísticos citados se recurra a:

- a) Centros preventivo-asistenciales de internación y/o ambulatorios (establecimientos asistenciales generales y especializados, postas o centros de salud, etc.)
- b) Centros de enseñanza (escuelas, etc.)
- c) Instituciones específicas de protección a la infancia (centros de colocación temporal, centros destinados especialmente al cuidado de menores, instituciones dedicadas a la asistencia del niño de conducta irregular, etc.)
- d) Centros o núcleos de influencia o acción en la comunidad (dependencias de las organizaciones judiciales, policiales, sindicales, religiosas, etc.)

La captación de datos de estas instituciones deberá realizarse en forma continua y tanto en organizaciones oficiales como privadas.

Las estadísticas continuas mencionadas antes podrán complementarse con encuestas especiales. La realización de estas encuestas deberán efectuarse siguiendo los principios de la técnica respectiva.

4. Que los datos se clasifiquen por sexo y por edades simples hasta los 18 años de edad.

5. Que sin perjuicio de la amplitud con que en cada país se considere necesario analizar el problema del abandono, sería aconsejable que para cada año calendario se presenten los datos de manera que pueda conocerse:

- a) El número total de niños abandonados menores de 18 años,
- b) El número total de niños abandonados que viven con ambos padres,
- c) El número de niños abandonados que viven con la madre o con el padre,
- d) El número de niños abandonados que viven con algún pariente (abuelo, tío, etc.),
- e) El número de niños abandonados que viven en instituciones (orfanatos, hospitales, etc.),
- f) El número de niños abandonados que viven en hogares substitutos.

6. Que los países miembros presten especial atención a la recolección de datos estadísticos sobre abandono del niño en las agrupaciones indígenas que sufren el abandono y desamparo en los aspectos fundamentales de salud, educación, legales y sociales.

7. Que los cuadros estadísticos referentes al abandono que elaboren los países miembros sean remitidos al Instituto Interamericano del Niño para su publicación periódica conjunta, con el propósito de facilitar la comparabilidad interamericana.



1. Que los países miembros den preferente atención al levantamiento del Censo de Población de 1960.

2. Que se organicen los registros de los hechos vitales (Registro Civil, etc.) en forma que permitan la obtención de estadísticas completas y veraces sobre nacimientos, matrimonios, defunciones, divorcios, adopciones, etc.

3. Que el servicio estadístico de cada país miembro determine: la tasa de ilegitimidad, la esperanza de vida, la deserción escolar, el ingreso familiar, la situación de vivienda, etc.

4. Que el Instituto Interamericano del Niño desarrolle las acciones necesarias para colaborar con los gobiernos de los países miembros, en la organización estadística, estimulando la efectividad de los registros de los hechos vitales (Registro Civil, etc.).



1. Que los países miembros soliciten la asistencia técnica que ofrecen los organismos nacionales e internacionales, a fin de aprovecharla ampliamente para el mejoramiento de las estadísticas relacionadas con el abandono.

2. Que dichos organismos, tales como los dependientes de la OEA (IASI, IIN, OPS, etc.), UN, OMS, UNESCO, UNICEF, ICA, etc., coordinen e intensifique sus programas de asistencia técnica y adiestramiento en el campo de las estadísticas directas del abandono y de las estadísticas vitales, sanitarias, económicas y sociales relacionadas con el problema del abandono.

3. Que el Instituto Interamericano del Niño proyecte un sistema estadístico mínimo con especificación de todas las definiciones y clasificaciones que su aplicación práctica pueda requerir, para que los Estados Miembros lo adopten.

4. Que en cada país miembro, la aplicación práctica del sistema a que se refiere el punto anterior, se tenga presente para su posterior empleo en la formulación y evaluación de cualquier programa de mejora.

El IX Congreso Panamericano del Niño acuerda:

1º Recomendar a los organismos de cada país encargados de dicha operación censal que de acuerdo con las organizaciones especializadas en protección a la infancia, ésta sea orientada en forma de contribuir al cumplimiento de las resoluciones aprobadas en el presente Congreso, procurando la obtención de datos estadísticos que permitan un conocimiento cabal de la verdadera situación del niño en América.

2º Enviar copia de este Acuerdo al Instituto Interamericano de Estadística, con el fin de que, por su órgano, sea llevado a las reuniones del Comité Organizador de dicho Censo, que se celebrarán en Bogotá a mediados del año en curso, con asistencia de representantes de los países americanos.

El VI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Establecer o fomentar la formación de servicios adecuados de demografía.

ESTADISTICA VITAL DE LA INFANCIA

El X Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que todos los Estados americanos utilicen las facilidades de adiestramiento disponibles en los centros interamericanos para formación de personal estadístico.

2. Que dichos Estados adopten las definiciones, métodos y procedimientos recomendados por la Organización Mundial de la Salud y la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, con miras a conseguir uniformidad y posibilidad de comparación.

3. Que adopten los acuerdos que en el campo de la estadística vital figuran en el Acta Final de la Décima Cuarta Conferencia Sanitaria Panamericana.

4. Que el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia continúe su labor preliminar realizada, para lo cual conviene que intercambie consultas al respecto con el Centro Interamericano de Bioestadística que funciona en Chile bajo los auspicios de las Naciones Unidas; y que tenga en cuenta, además, los acuerdos tomados en la Décima Cuarta Conferencia Sanitaria Panamericana.



Al Instituto Interamericano de Estadística, que incluya especialmente en el programa de la Tercera Conferencia Interamericana de Estadística el problema de la estadística vital relacionada con la infancia.

El VII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

A los Gobiernos de los países representados, donde ello no exista, que se incluya en las respectivas legislaciones la obligación por parte de los médicos y parteras, de dar aviso circunstanciado de los nacimientos y que con ese aviso se registren éstos sin necesidad de la comparencia personal de los padres y testigos.

El III Congreso Panamericano del Niño

Juzga conveniente instituir la notificación obligatoria de los nacimientos, la cual deberá ser hecha a las autoridades de salud pública por los padres o por los médicos asistentes al parto.

NATALIDAD

El V Congreso Panamericano del Niño recomienda:

A los Gobiernos que el porvenir de la especie humana, en cuanto a su existencia y superior progreso, exige no restringir la procreación, y dispensarle al niño el más esmerado cuidado, tanto en un sentido educacional como en cuento a las aplicaciones positivas de la ciencia médica.

MORTALIDAD INFANTIL

El X Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Intensificar el examen de salud prenupcial en los países de América, de acuerdo con las modalidades de cada uno.

2. Promover el mejoramiento de los cuidados prenatales y post-natales, incrementando al mismo tiempo la asistencia del parto por personal técnico adiestrado y dando preferencia a la atención hospitalaria.

3. Dar mayor importancia en los colegios de enseñanza secundaria y universidades al estudio de la salud, con énfasis en el aspecto materno-infantil.

4. Insistir en la realización de medidas preventivas encaminadas a la protección del niño contra las enfermedades transmisibles y de interés epidemiológico.

El II Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Es importante investigar en los pueblos de América las leyes que rigen la natalidad, con el fin de legislar sobre una base verdaderamente científica de suerte que nuestro régimen económico, social y político asegure el imperio de condiciones favorables al aumento de nuestra población en términos que hagan realizables nuestros grandes anhelos étnicos y nacionales.

2. Como una verdadera necesidad la creación en cada país sudamericano de una institución oficial autónoma que centralice y dirija la acción profiláctica contra la mortalidad infantil.

3. Que la lucha contra la mortalidad infantil no debe limitarse solamente a los grandes centros de población, sino que las obras de

protección y profilaxis deben ser difundidas a todos los centros de cierta importancia.

4. Exhortar vivamente a todos los Gobiernos Americanos a legislar y reglamentar las cuestiones primordiales de la vida de las clases proletarias, atenuando las actuales causas de desequilibrio económico y social, factor importante en la mortalidad infantil.

5. Considera que, siendo la ignorancia de las distintas clases sociales, acerca de la crianza de los niños, una de las principales causas de la mortalidad infantil, se debe inculcar desde la niñez, aprovechando la concurrencia de las niñas a los grados superiores de la escuela primaria, conocimientos de puericultura, utilizándose al efecto libros de lectura, máximas, cartillas, conferencias, etc., procurando darle a esta enseñanza una forma práctica para que sea eficaz.

6. La conveniencia de establecer la mayor uniformidad en los datos estadísticos sobre mortalidad infantil. Cree conveniente, además, establecer un certificado de defunción especial para las de la primera infancia, en el que se haga constar la ilegitimidad y la clase de alimentación, según los casos. Cree conveniente que las estadísticas especifiquen separadamente la mortalidad, semana por semana, en el primer mes: mes por mes en el primer año, y luego, año por año hasta los tres años de edad.

NUTRICION

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Dar especial atención al mejoramiento de la nutrición con prioridad a:

- A) a) La mujer embarazada y la madre que lacta;
- b) El lactante, procurando que sea su propia madre quien lo amamante; y el niño en general.

B) Fomentar hábitos alimenticios mediante la educación, y estimular donde sea necesario, el consumo de productos alimentarios sustitutivos.

El XI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

La intensificación en la producción y distribución de alimentos básicos en las Américas.

La supresión de barreras aduaneras en alimentos para niños.

La elevación del nivel de vida de la familia americana.

La implantación de un salario familiar calculado particularmente sobre el costo de la dieta familiar.

La intensificación de la educación higiénico-dietética en los países americanos.

El IX Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1º Que el Estado intensifique la protección de la familia mediante el establecimiento del Seguro Social y del subsidio familiar que ha de destinarse preferentemente a mejorar la salud del niño y que deberán ser combinados con servicios especiales cuando ellos sean necesarios para mejorar las condiciones en el hogar.

2º Que el Estado procure la creación de Institutos de Alimentación que se ocupen del estudio de los problemas alimenticios, prestando atención especial a la investigación de la composición de los alimentos de consumo predominante en cada país, a la educación del pueblo en esta materia, a la creación de servicios colectivos de alimentación, y a la preparación del personal que realice estos cometidos.

3º Que los Servicios de Puericultura e Higiene Escolar fomenten el establecimiento de estaciones de leche de tipo educativo, de casas-cunas, jardines de infancia y comedores escolares.

4º A fin de obtener la más adecuada alimentación del menor se recomienda además todas aquellas medidas encaminadas a incrementar la producción de alimentos, abaratar la vida y evitar la especulación, el acaparamiento, la adulteración y la propaganda indebida sobre productos dietéticos y alimenticios en general.

5º Dada la importancia del problema para el futuro bienestar de las naciones americanas se recomienda que el tema de alimentación infantil y de las enfermedades causadas por su deficiencia, sea de nuevo tratado en el próximo Congreso Panamericano del Niño.

El IX Congreso Panamericano del Niño resuelve:

Pedir al Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia que estudie la manera de que la experiencia adquirida por el Fondo Internacional de Emergencia para los Niños (1), la Organi-

(1) UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).

zación de Alimentación y Agricultura ⁽²⁾ y la Oficina Sanitaria Panamericana ⁽³⁾ puedan servir para promover una intensificación de los esfuerzos para levantar el nivel de la nutrición infantil en todos los países americanos, y para extender y mejorar los programas de alimentación infantil, con los Servicios Sanitarios y Sociales para madres y niños y la educación de los padres en lo referente a la alimentación de los niños y la Puericultura.

El X Congreso Panamericano del Niño

Teniendo en consideración:

Las exposiciones hechas sobre el problema de la desnutrición del niño en la América,

Declara:

1. Que existe una urgente necesidad de intensificar los estudios y experiencias sobre nutrición de madres y niños en los Estados americanos.

2. Que para mejorar los niveles de nutrición es preciso (conforme a las reiteradas recomendaciones de los diferentes congresos internacionales) que los gobiernos de América se esfuercen por el incremento de la producción alimenticia, el aprovechamiento integral de la misma y la facilidad de adquisición de los alimentos, especialmente los básicos en la nutrición materno-infantil.

3. Que existe en grandes sectores de nuestra población una marcada ignorancia sobre nutrición, que agrava este problema; y

Recomienda:

1. Intensificar los estudios de investigación referentes al estado nutricional de la madre y del niño, especialmente en su período pre-escolar, incluyendo los siguientes aspectos: bio-estadísticos, clínicos, dietéticos, antropológicos, económicos y sociales.

2. Estructurar las normas de un programa de nutrición, con base en estos estudios y en colaboración con todas las entidades gubernamentales y privadas íntimamente relacionadas con los varios aspectos de la nutrición, a saber: economía, salud pública, educación, agricultura, etc.

⁽²⁾ F.A.O. (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

⁽³⁾ OMS/OPS (Organización Panamericana de la Salud).

3. Intensificar la divulgación, a través de los centros educacionales y asistenciales, de todo lo relacionado con la nutrición adecuada de la población.

4. Poner al alcance de las colectividades económicamente débiles los alimentos apropiados para una mejor nutrición, en especial, los productos lácteos para la niñez así como los alimentos enriquecidos con mezclas vegetales que sustituyan a la leche donde sea deficiente su producción.

5. Intensificar, como una solución provisional de los problemas causados por la carencia, los programas de alimentación complementaria y de subsidio familiar, bajo control médico-social.

6. Ampliar la campaña contra todos los hábitos y costumbres (alcoholismo, juego, etc.) que van en detrimento del mejor aprovechamiento de los recursos familiares en materia de alimentación.

El VIII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que en cuanto sea posible los gobiernos de las Repúblicas Americanas concedan el derecho de prioridad para el abastecimiento y transporte de los artículos alimenticios, especialmente los destinados a la niñez.



Que los gobiernos de las Repúblicas Americanas ejerzan la más estrecha vigilancia sobre los productos comerciales a base de vitaminas, así como en la reglamentación de su propaganda y expendio.



1. La adopción de todas las medidas convenientes para estimular las industrias lácteas (leches condensadas, evaporadas y en polvo) en todos los países hispanoamericanos.

2. Que las leches industrializadas sean cuidadosamente controladas por las autoridades sanitarias de cada país.

3. Que todos los países de América refuercen las medidas sanitarias tendientes a conseguir leche más pura para los niños.

4. Que se prefiera la ebullición de la leche, seguida de acidificación, a la simple pasteurización cuando esta leche sea para los niños.

El VII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

A los países americanos la organización de institutos adecuados

al estudio de los problemas de la nutrición en los aspectos especiales de cada país.



A los países americanos se haga, por todos los medios posibles, una campaña enérgica de prevención respecto de las avitaminosis en la infancia y en favor de la nutrición racional de los niños.



A los Gobiernos Americanos que no lo hayan establecido, la adopción de la prueba tuberculínica para la selección de las vacas destinadas a producir leche certificada. Se recomienda asimismo la adopción de reglamentos estrictos, en que se exijan procedimientos de purificación para la leche certificada, entre los cuales deben tomarse en cuenta la esterilización absoluta, la pasteurización, la stassanización, etc., debidamente controlados por las autoridades sanitarias.

El V Congreso Panamericano del Niño acuerda:

Recomendar que la leche de vacas sanas sea obtenida en condiciones lo más asépticas posible, refrigerada inmediatamente después del ordeño, modificada convenientemente según las exigencias individuales, y pasteurizada y mantenida en refrigeración hasta el momento de ser utilizada, como el mejor sustituto de la lactancia materna.

El IV Congreso Panamericano del Niño considera:

Que los cuadros de las enfermedades de carencia, no sólo en los casos bien delineados, sino en las formas atenuadas como la anemia escorbútica, hacen necesario tener presente en la alimentación de los niños una debida proporción de vitaminas.

El IV Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Dada la trascendental importancia de la leche en la alimentación urbana:

1º Propender al mejoramiento de la calidad original de la leche, mediante la selección de razas, la alimentación y estabulización de las vacas;

2º Establecer un control técnico eficaz en los sitios de producción; y

3º Estimular la preparación y venta de leche especial para niños.

El III Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. A los pediatras prestar la mayor atención a los niños que presentan trastornos alimenticios; procurando investigar por todos los medios a su alcance cuál es la herencia constitucional de los mismos, a fin de orientar el tratamiento, no sólo en el sentido de curar el trastorno, sino también en el de corregir la anomalía constitucional, si existiere.

2. El estudio de la dietética infantil racional, para cada nación, desde los puntos de vista científico, económico y social; y la adaptación de la misma, en lo posible, a los usos y costumbres de los respectivos países.

3. La adopción de reglamentos que impidan la extensión desmedida de los alimentos patentados, y que incluyan disposiciones para la proscripción facultativa de los que queden reconocidos como capaces de originar enfermedades de carencia.

EUGENESIA

VII Congreso Panamericano del Niño.

El VII Congreso Panamericano del Niño, secunda la moción de la Sociedad Mexicana de Eugenesia y recomienda a todos los países representados en este Congreso que no cuenten con sociedades de Eugenesia, la formación de ellas, dada la importancia que los estudios biológicos y sociales tienen en relación con los problemas del niño, especialmente en los países latinos.

El V Congreso Panamericano del Niño recomienda:

A los Gobiernos que la defensa del niño, para ser eficaz, debe preocuparse de la calidad de los seres, y, por lo tanto, de los elementos que intervienen en la fecundidad espermatozoide y óvulo, estableciendo con ese propósito, dentro de lo racional y posible, una amplia y positiva profilaxis preconcepcional.

El IV Congreso Panamericano del Niño patrocina:

1º La creación de una **Oficina Central de Eugenesia**, en cuyo organismo técnico figure un personal médico de inspectores escolares

y visitantes que, en los diversos establecimientos educacionales, coopere al estudio de los caracteres familiares de los educandos y a la prevención en cada caso, de sus instintos viciosos o anti-sociales.

2º La formación de Institutos Médico-Pedagógicos para la educación de esta última clase de niños donde, mediante la anulación de sus malas tendencias por el estímulo de otras cualidades normales, se les prepare para algún trabajo que les permita ganarse la vida. En estos Institutos deben también admitirse y tratarse los niños que padezcan de trastornos endocrinos; y

3º La preparación por la Oficina Central de Eugenesia de cuestionarios destinados a las Legaciones acreditadas ante los Gobiernos extranjeros, para la debida selección de los emigrantes que se dirijan al respectivo país.

Proclama:

1º La Etica Sexual, o sea, el cultivo de la pureza de las costumbres y prevención de los vicios, debe informar, no sólo la vida del hogar, sino todo sistema de educación física, intelectual y moral de la juventud; por lo que tal educación corresponderá de preferencia de los padres, en especial a la madre, y sólo secundariamente a los maestros;

2º La enseñanza de esta materia ha de ser, en lo posible, individual; evitando las lecciones colectivas dadas por extraños que podrían lastimar el pudor de los educandos;

3º Todo sistema de disciplina escolar debe dar al alumno amplia confianza para considerar a sus educadores como amigos y consejeros, a quienes pueda interrogar sobre los problemas de la vida;

4º La educación física, unida a las correspondientes instalaciones hidroterápicas, debe satisfacer por completo el impulso de actividad de la infancia y de la juventud; agregándose a este medio de salvaguardar su pureza, una alimentación adecuada, exenta en absoluto de estimulantes; y

5º El estudio de la Etica Biológica y Sexual habrá de hacerse con el cuidado y prudencia que ella exige; tomándose muy en cuenta la edad, sexo y mentalidad de los alumnos.

Aconseja, por lo tanto:

1º Extender hasta los padres y madres de familia el conocimiento de la Etica Sexual en la mejor forma que permitan los medios de que disponga la pedagogía;

2º Preparar a los maestros en estos mismos estudios, a fin de habilitarlos para tan delicada misión;

3º Introducir en el régimen de los internados las reformas encaminadas a transformarlos en centros continuadores de la vida de familia, impregnados de un espíritu de elevada y eficiente cultura moral; y

4º Abrir concursos para una serie graduada de libros adaptados al sexo, edad, mente y nacionalidad del niño, cuyo objeto no sea el de satisfacer curiosidades malsanas, sino el de prevenir los vicios, mostrar sus funestas consecuencias y propender al cultivo de las buenas costumbres.

Concluye, finalmente: Que el simple conocimiento de las cosas sexuales no sirve en absoluto de defensa, si no se inculca el hábito de dominar la violencia de los impulsos, mediante una continua y sistemática educación del carácter, y más que todo, por una enérgica gimnasia de la voluntad.

El III Congreso Panamericano del Niño recomienda:

La fundación de centros de investigación dotados de recursos adecuados para el amplio estudio de los factores básicos de la herencia normal y patológica.

El II Congreso Panamericano del Niño proclama:

Que la protección del niño debe iniciarse desde el período pre-concepcional, con todas las medidas jurídicas, económicas y morales que aseguren la plenitud del rendimiento social de la mujer; continuándose hasta la terminación de la adolescencia, de tal suerte que el individuo entre a la virilidad en plena posesión de sus atributos psico-físicos, como único medio de perfeccionamiento integral de la raza.



Considerando que la miseria forma un ambiente contrario a la salud y a la mentalidad normal de los niños, y que la superabundancia puede ser causa de perturbaciones para la salud y engendrar mentalidades no deseables en una sociedad bien organizada, el II Congreso Panamericano del Niño declara:

Que el porvenir de la especie exige la profilaxis de la miseria y de la superabundancia.

EXAMEN PRENUPCIAL

El X Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Intensificar el examen de salud prenupcial en los países de América, de acuerdo con las modalidades de cada uno.

2. Promover el mejoramiento de los cuidados prenatales y post-natales, incrementado al mismo tiempo la asistencia del parto por personal técnico adiestrado y dando preferencia a la atención hospitalaria.

3. Dar mayor importancia en los colegios de enseñanza secundaria y universidades al estudio de la salud, con énfasis en el aspecto materno-infantil.

4. Insistir en la realización de medidas preventivas encaminadas a la protección del niño contra las enfermedades transmisibles y de interés epidemiológico.

El III Congreso Panamericano del Niño propone:

Que se incorporen, en la legislación de los países que aún no lo hayan hecho, las medidas indicadas a continuación:

- a) inclusión del certificado de examen médico prenupcial entre los documentos requeridos para probar la idoneidad para el matrimonio; y adopción, con respecto a los casos de impedimento, de la prohibición del matrimonio para personas atacadas —por contagio o por herencia— de enfermedad grave transmisible que pueda poner en peligro la salud de los cónyuges sanos o de la descendencia; y
- b) el reconocimiento expreso de la contaminación por tales enfermedades, dentro o fuera del matrimonio, como delito sujeto a sanción penal.

SERVICIOS SOCIALES MATERNO-INFANTILES

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Fomentar e intensificar los programas materno-infantiles que incluyen el mejoramiento del bienestar físico y social de las embarazadas, mejor educación y cuidado y, asimismo, mayor atención del parto. Además, que exista permanentemente una actitud constante de investigación, para lograr que esos factores orgánicos puedan ser amonados o prevenidos.

El IX Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1º Se considere como Servicio Materno-Infantil óptimo, aquél que está integrado dentro de los servicios sanitarios locales que prestan protección sanitaria a la familia y a la colectividad: Unidad Sanitaria, Centros de Salud, Medicaturas Rurales. Cuando por circunstancias especiales sea necesaria la creación de Centros Materno-Infantiles, se recomienda adscribirlos al Servicio Sanitario local a que corresponda.

2º Las diversas Instituciones de Higiene Materno-Infantil, deben trabajar armónicamente y formando parte de las funciones del Servicio de Higiene Materno-Infantil (Higiene Mental, Dental, Salas Cunas, Jardines de Infancia, etc.).

3º Se considere el trabajo de la Enfermera Sanitaria en forma generalizada como la mejor forma para estudiar y resolver los problemas que directa o indirectamente influyen en la salud de la madre y el niño.

4º Se ajusten las actividades de Higiene Materno-Infantil a las disponibilidades técnicas y económicas, dándole preferencia a las labores fundamentales de puericultura.

5º Se efectúe el financiamiento de los Servicios de Higiene Materno-Infantil, con la participación Federal, Estatal, Municipal y Privada, en proporción de acuerdo con las características de cada país, bajo la condición de que la dirección técnica esté centralizada bajo un solo comando y actúe de acuerdo con las normas técnicas elaboradas por la División Materno-Infantil del Departamento correspondiente de cada país.

6º Que los Servicios Asistenciales del niño enfermo estén estrechamente ligados al Servicio de Higiene Materno-Infantil y de preferencia integrado en el Servicio Sanitario local.



1º Que cada país reconozca el deber de fomentar el bienestar de los niños, encargando para ello a un organismo nacional con la responsabilidad de iniciar y desarrollar los servicios sociales que necesitan los niños y las familias del país entero. Este organismo deberá disponer de amplios recursos económicos y deberá incluir dentro de sus funciones trabajos de investigación y divulgación, la implantación de normas y ayuda a instituciones oficiales, estatales y departamentales.

2º Que el Gobierno Nacional contribuya a la asignación de los

fondos necesarios para el sostenimiento de los servicios sociales en pro de la niñez y de las familias en todo el país.

3º Que puesto que la piedra angular de los servicios sociales para la protección de niños y madres es la consolidación del hogar y el fomento de la vida familiar, se deberán hacer todos los esfuerzos posibles para lograr el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales en general que puedan contribuir a dicho fin, como por ejemplo, el mejoramiento de jornales y vivienda, el cumplimiento de normas adecuadas de higiene y enseñanza; estableciendo al propio tiempo un sistema seguro y servicios sociales que ayuden a cada cual a solucionar satisfactoriamente los problemas debidos a las dificultades económicas, impedimentos físicos o mal ajuste al ambiente social.

4º Que en relación a los servicios sociales se insista en:

- a) La necesidad de llegar a una apreciación exacta de cada caso individualmente, considerando el trabajo del caso social como base indispensable para dispensar servicios sociales a los niños y a sus familias.
- b) La necesidad de obtener recursos suficientes para practicar la asistencia al niño dentro de su hogar, y en relación con su propia familia, y a la importancia de extender ayuda económica a dicho hogar siempre y cuando lo requiera la solución de los problemas sociales.
- c) La necesidad de dar por aceptado el principio de que los fines primordiales de las instituciones u hogares sustitutos dedicados al cuidado de los niños consisten en reemplazar por un período necesario de tiempo el propio hogar del niño para contribuir al desenvolvimiento del niño como miembro responsable de la colectividad.

5º Que las organizaciones dedicadas a servicios sociales para niños y familias se encuentren dirigidas, siempre que sea posible, por personas aptas y técnicamente preparadas para un trabajo de esta índole. Para atender a la demanda de personal idóneo, las escuelas de servicio social deberán incluir en sus programas de estudio cursos amplios de servicio familiar e infantil. Las instituciones de servicio social, tanto oficiales como particulares, deberán aprovechar las facilidades existentes en estas escuelas para ofrecerles cursos breves de capacitación al personal en funciones.

6º Que se haga hincapié en la importancia de coordinar cada una de las instituciones del servicio social, en la necesidad de que los miembros de la colectividad cooperen en la organización de los planes

y en la comprensión mutua de los problemas, métodos, y recursos necesarios para obtener soluciones satisfactorias.

7º Que cada una de las organizaciones dedicadas al servicio social de niños y familias tendrá la obligación de explicar su programa de manera que el público pueda apreciar los fines que persigue y se interese por brindarle su cooperación y apoyo.

8º Que cada una de las instituciones nacionales, tanto oficiales como particulares, que se dedican a labores de servicio social para niños y familias, deberán incluir en su programa la cooperación en las actividades internacionales encaminadas a promover el bienestar del niño en todo el mundo.

El VII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

A los países americanos la multiplicación de los centros de higiene infantil, dotados de los elementos necesarios para proveer adecuadamente a la alimentación y desarrollo normal de los niños, dentro de un criterio eminentemente preventivo.

El VI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

El reconocimiento por parte del Estado, de su obligación de suministrar cuidados prenatales y postnatales a las madres indigentes, como medio de reducir la mortalidad puerperal, la mortinatalidad y la alta neomortalidad.



Reiterar la declaración del anterior Congreso, recomendando que se instituyan consultas prenatales, las que deben tener como parte integrante de su personal visitadoras sociales.

El IV Congreso Panamericano del Niño propone:

1º Que las agrupaciones urbanas cuenten, a lo menos, con una cama de maternidad por cada mil habitantes;

2º Que se fije en diez días, como *mínimum*, la estada de las púérperas en las maternidades; y

3º Que se fomenten las instituciones u obras que tienden a afianzar los lazos que unen a la madre con su hijo.

Acentúa, por último: La necesidad de intensificar la enseñanza de la puericultura en las parteras.

El IV Congreso Panamericano del Niño opina:

1º Que, para formar el cuerpo de inspectores de higiene y asistencia escolar, es de rigor la fundación de la Escuela de Enfermeras;

2º Que debe propenderse al mejoramiento de la raza seleccionando los progenitores; a las medidas tendientes a aumentar la natalidad; a la protección de la madre soltera; a la organización de mutualidades maternas; al establecimiento de un servicio higiénico prenatal y post-natal y a la reglamentación de las nodrizas mercenarias; y

3º Que debe reglamentarse la asistencia de los menores a los biógrafos, y prohibirse la exhibición de películas no revisadas, por ser el cinematógrafo una de las causas de la inmoralidad infantil.

El III Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que el Tercer Congreso Panamericano del Niño ruegue a los poderes públicos, adopten medidas para evitar la fabricación y el comercio de las chupetas o mamones así como de otros objetos contrarios a la higiene infantil.

El II Congreso Panamericano del Niño

Insiste sobre la importancia de la creación de premios en dinero o de subsidios a la lactancia materna en los institutos de protección a la infancia.

El II Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que se insinúe a los Poderes Públicos la conveniencia de dictar una ley dotando de parteras subvencionadas por las autoridades, a las poblaciones rurales.

El II Congreso Panamericano del Niño manifiesta:

Que sería útil que las autoridades sanitarias de todos los países americanos ordenaran que los médicos escribieran cada receta en el dorso de una página de prescripciones higiénicas (propaganda por el lactamiento a pecho, contra la tuberculosis, contra el alcoholismo, etc.) y que se generalice la costumbre de que la receta sea guardada por el cliente, en vez de quedar en la farmacia.

I Congreso Panamericano del Niño.

A fin de estimular la lactancia materna exclusiva, se recomienda a las administraciones de las Gotas de Leche la adopción de sorteos mensuales a los cuales sólo tengan opción los niños inscritos y criados por alimentación natural.

Los consultorios de higiene infantil son los mejores y más eficientes medios de propaganda de la alimentación materna.

Cuando la alimentación materna exclusiva no sea posible, la alimentación mixta debe ser aconsejada, por pequeña que sea la cantidad de leche materna.

La leche sin gordura es el mejor proceso para corregir los inconvenientes de la administración de la leche de vaca, principalmente cuando esta práctica es obedecida en la alimentación mixta (Método desnatador Figueira).

Las pequeñas cantidades de leche sin gordura administradas a los lactantes que no pueden obtener leche humana, dan excelentes resultados en la higiene infantil.

En los servicios de higiene infantil es muy conveniente recurrir a la leche de mujer para los niños atrépsicos o hipotróficos, como también para los lactantes con perturbaciones simples del intercambio cuando la leche desgordurada no puede ser digerida ni asimilada.

La asistencia a las madres debe tener siempre como objetivo la propaganda de la alimentación materna y ser considerada como incentivo a esta práctica.

Fundación de casas maternales, libres y gratuitas, que se lleve la maternidad al hogar y se asista y socorra a la mujer grávida de una manera completa. Que se organicen hogares - escuelas u otros establecimientos afines, para proteger a las madres abandonadas.

Los Estados deben tomar medidas sanitarias tendientes a proteger la reproducción de la raza contra la degeneración física y mental.

Esta acción debe limitarse actualmente a los sujetos atacados de enfermedades productoras de distrofias hereditarias y degeneraciones mentales.

La acción profiláctica contra la degeneración de la especie debe ser auxiliada por una amplia difusión de los conocimientos útiles a este objeto: se debe llamar la atención del pueblo sobre la influencia ejercida por el estado físico y mental de los padres en el momento de la concepción.



Los sorteos mensuales con premios en especies o en dinero, a los cuales tienen opción los niños criados exclusivamente con el seno materno, constituyen uno de los mejores medios de luchar en las Gotas de Leche contra la lactancia artificial.

EXTENSION DE LA EDUCACION

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Reiterar las recomendaciones de otros congresos en el sentido de que los gobiernos y la comunidad desarrollen una política educacional que erradique de la mayoría de los países americanos el muy bajo índice de alfabetización y el muy alto de deserción escolar existentes actualmente, en modo especial con referencia a la escuela campesina.

El XI Congreso Panamericano del Niño acuerda:

1. Expresar su más caluroso apoyo a las actividades comprendidas en el Proyecto Principal N° 1 establecido por la UNESCO para la América Latina.

2. Que dada la decisiva importancia que tienen para la educación la primera y segunda infancia, intensificar la creación de los centros adecuados a estas edades.

3. Impulsar la creación de comedores, roperos y todas aquellas medidas que faciliten al menor su asistencia a la escuela.

4. Que es indispensable integrar la ficha médico-psíquico-pedagógica y social de cada niño, a fin de lograr un conocimiento amplio del escolar, de sus capacidades y de sus problemas, para poder orientarlo en el desarrollo de su personalidad.

5. Que la educación del menor abandonado debe efectuarse en las escuelas de tipo común, salvo la de aquellos que requieran de modo indispensable su ubicación en centros especiales.

6. Que la educación, su mejor desarrollo y evolución, deberá efectuarse en las escuelas construídas funcionalmente y dotadas de acuerdo con los intereses y necesidades del niño.

7. Que se requiere una acción más intensa en lo referente a la educación de los padres y tome en cuenta el nivel cultural de la familia. A tal efecto, se recomiendan las Escuelas de Padres, las campañas de educación integral de adultos, las Asociaciones de Padres

y Maestros y todas aquellas otras que contribuyan a acrecentar en los progenitores el sentido de responsabilidad para con los hijos.

8. Que se ratifican las conclusiones aprobadas en otros Congresos según las cuales la separación familiar del niño debe efectuarse como medida de último recurso y su colocación deberá realizarse en instituciones que conserven del modo más aproximado posible la imagen del hogar.

9. Que se preste una mayor atención a la educación fundamental de los grupos indígenas, por cuyo mejoramiento es muy poco lo realizado hasta ahora en los países americanos.

10. Que conviene que las autoridades y las instituciones privadas organicen actividades tendientes a lograr que los medios de publicidad —en lugar de explotar comercialmente la difusión de hechos que induzcan al delito— se dediquen a sensibilizar la opinión pública alrededor de los problemas de la infancia.

11. Que se estiman de gran valor para la salud mental y la formación social de la infancia, los programas de recreación dirigida destinados a facilitar al menor la sana inversión del tiempo libre.

12. Que como una de las medidas más importantes para prevenir el abandono es la familia, se debe preparar a los niños y jóvenes en sus deberes como futuros jefes del hogar, para lo cual conviene realizar las modificaciones respectivas en los programas de educación primaria y secundaria, dejando amplio campo para las materias relacionadas con la formación familiar y social.

El VI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Garantizar un mínimo de educación y preparación para la vida para todo niño, comprendiendo en este mínimo los elementos de la instrucción, un conocimiento de las nociones elementales de la salud, educación vocacional, nociones de la vida práctica y de la sociedad que lo capaciten para que participe en la vida social y cívica de su colectividad, el establecimiento de hábitos que le permitan hacer uso digno de sus horas libres, y los principios de la educación del carácter, procurando la consecución de estos objetivos por medio de:

a) Preparación cuidadosa de los programas de asignaturas con el propósito de enseñar los conocimientos y artes que son útiles a la vida en sociedad y contribuyen directamente a la preparación de los ciudadanos y los padres del futuro.

b) Medidas adecuadas para el alojamiento y equipo de las escuelas para conseguir estos fines.

c) Hacer que las condiciones en las escuelas sean tales que permitan que se trate al niño como individuo y que sus problemas y aptitudes especiales relacionados con su educación y desarrollo reciban atención científica que pueda aplicarse específicamente a sus requisitos personales, incluso los relacionados con su salud, conducta y capacidad de aprender.

d) Que la obra de las escuelas para una mayor democratización de la educación pública aliente el interés y la participación de los padres y de otros miembros de la sociedad, para una mejor cooperación con las organizaciones de beneficencia infantil, así como las organizaciones sanitarias, las cortes juveniles y las organizaciones de recreo.



Declarar que es urgente e impostergable incluir la enseñanza de la maternología y puericultura en los planes de educación de los países de América que todavía no los han hecho, y ampliarla a la enseñanza post-escolar.



A los Gobiernos y a los países americanos la organización de excursiones escolares, por su alto valor higiénico y educacional.

El V Congreso Panamericano del Niño recomienda:

I. La educación antigua daba enseñanza uniforme, incluyendo máximas morales, a niños de toda nacionalidad y de todo ambiente. El objeto principal de la educación moderna es asegurar a cada niño una personalidad equilibrada: a) por la comprensión del niño en su conjunto, y b) tratando de evitar una adaptación defectuosa, haciendo que cada situación, desde la niñez y durante los períodos del crecimiento, sirva de medio para el desarrollo normal y la formación del carácter.

II. Entre las medidas esenciales para alcanzar este punto, figuran:

- a) La incorporación del programa de la maestra visitadora en el sistema de las escuelas públicas, tan pronto como pueda hacerse en vista de las necesidades y las posibilidades locales. Este programa se dirige a hacer que se comprenda al niño en el hogar, la escuela y la comunidad, para que todos cooperen en proveer una educación que se adapte a las necesidades individuales de cada niño. El trabajo de la maestra visitadora

concierno especialmente a los niños mal adaptados. Ella se encuentra en mejor posición que cualquier otro funcionario de la escuela para ponerse en relación con los padres que, por ignorancia o falta de interés, no ayudan a sus hijos a conocerse a sí mismos y conocer su lugar en el mundo.

- b) La ayuda a padres inteligentes e interesados también es necesaria para que atiendan a sus hijos mejor y los guíen con mejor discernimiento. Esto debería realizarse por medio de organismos como las Asociaciones de Padres y Maestros, los grupos de padres formados para instruirlos en el cuidado del niño, y las universidades que cuentan con los elementos necesarios para dar instrucción en el estudio del niño y otros asuntos de preparación para la paternidad.



Recomienda además a los Gobiernos que se pida a las autoridades escolares de los países representados la implantación de escalas pedagógicas reconocidas para la apreciación del adelanto escolar.

Que se atienda con el mayor cuidado la enseñanza cívica en la escuela primaria, preparando al niño para el cumplimiento de sus deberes y orientando dichas enseñanzas hacia el conocimiento de los elementos de bienestar de la comunidad y la fijación de la responsabilidad que a cada ciudadano corresponde para la obtención de hábitos cívicos. Se recomienda también la formación de Asociaciones y Ligas de carácter cívico entre los niños.

El IV Congreso Panamericano del Niño

CONSIDERA:

1º Que la deficiente orientación de la instrucción escolar elemental, al no preparar al niño en ninguna de las actividades que preferentemente deberá ejercer al salir de la escuela, es una de las causas fundamentales de su ocupación en la vía pública; y ésta, a su turno, una de las causas fundamentales de la delincuencia infantil;

2º Que la reincidencia en los delitos contra la propiedad es una de las características de los menores que se dedican a trabajos en la vía pública.

RECOMIENDA: A fin de prevenir y combatir la delincuencia infantil relacionada con las labores del niño;

1º Intensificar la educación primaria, creando el mismo tiempo

cursos especiales para inadaptables o retardados mentales, que forman el gran número de los menores delincuentes;

2º Orientar la enseñanza hacia los trabajos manuales en los últimos cursos de las escuelas primarias, y crear en los barrios obreros y fabriles, cursos de instrucción elemental combinados con talleres de aprendizaje, particulares o dependientes del Estado, cuyos horarios concuerden con los de las fábricas y talleres para que los obreros puedan llevar sus hijos a la escuela y también recogerlos;

3º Crear Escuelas de Artes y Oficios y Escuelas Industriales con turnos dobles de cuatro horas cada uno, a fin de facilitar la preparación profesional de la infancia.

4º Reglamentar rigurosamente la ocupación de menores en la vía pública, no permitiéndola durante las horas de la noche o por un tiempo mayor de cinco horas, y exigiendo siempre que el niño justifique:

- A) Haber cumplido doce o catorce años de edad, según sean las condiciones raciales o climatológicas de cada país;
- B) Poseer la instrucción elemental mínima exigida por las leyes del Estado, o justificar que concurre regularmente a un taller de aprendizaje de artes y oficios o a una escuela industrial; y
- C) Trabajar en ocupaciones honestas, que no importen ni faciliten su vinculación con vagos, delincuentes u otras gentes deshonestas, inmorales o viciosas.

JUZGA:

1º Que la lectura es uno de los medios más eficaces para formar el espíritu en buen o mal sentido;

2º Que bien orientada, es uno de los auxiliares de la escuela, no sólo para la adquisición de conocimientos, sino también para la formación del criterio y para la educación moral y social de la juventud;

3º Que, por el contrario, entregada al azar de una selección descuidada o de una falta absoluta de selección, puede llegar a producir verdaderas deformaciones morales e intelectuales que repercuten dolorosa y dañinamente en todo el resto de la vida;

4º Que el único modo eficiente de producir en la juventud el hábito de la buena lectura consiste en formarlo desde la primera infancia; procurando la asistencia de los niños, a partir de la edad

del Kindergarten, a las salas especiales de lectura donde educacionistas hábiles y expertas se encarguen de despertar esa afición en forma atrayente, gradual y sistemática;

5º Que, por las mismas consideraciones precedentes, es moral e intelectualmente peligrosa la asistencia de los niños y jóvenes de corta edad a la sala común de las bibliotecas públicas, donde la lectura no puede estar seleccionada para ellos; y

6º Que, para el buen resultado de la vasta obra que en el mundo moderno corresponde a la biblioteca pública, en su doble papel de promotora de la producción intelectual y de difundidora del pensamiento científico, literario y artístico de la masa social, es indispensable educar al lector desde la edad de formación de los hábitos, o sea, desde la infancia, en el respeto y el amor al libro, sin lo que el material de lectura de aquellos establecimientos se deteriora, pierde, destruye y malogra para el uso común.

RESUELVE, en consecuencia:

1º Recomendar a los Gobiernos Americanos la creación en todas las bibliotecas públicas de una sección para niños, con libros y estampas cuidadosamente seleccionados y a cargo de una educacionista con vocación y preparación especiales; debiendo coexistir esta medida con la prohibición de la entrada al salón general de lectura de los niños que no hayan cumplido la edad fijada por cada Estado y orientarse esta Sección Infantil en las siguientes normas:

A) En la selección del material que se ofrezca a los niños, debe observarse, según las edades, la graduación que sigue:

I. Estampas o grabados en colores, de carácter infantil, pero estrictamente artísticos;

II. Cuentos y narraciones amenos, de base moral, que no introduzcan en la mente infantil ideas absurdas, supersticiones o creencias anticientíficas.

III. Libros más serios, narraciones históricas y patrióticas, novelas científicas, viajes y obras descriptivas (prefiriendo las del propio país), adaptaciones de las obras más célebres de la literatura universal, poesía;

B) La biblioteca para niños debe ser atrayente, delicada, maternal; debe acostumbrar a los pequeños lectores, con la palabra y el ejemplo al cuidado del libro; debe inculcarles la convicción de que éste es, en todas las edades de la vida, el

mejo ramigo, el más leal, el que no falla ni traiciona; y para despertarles aún más su interés y procurarles descanso, conviene que alterne la lectura con la narración o descripción oral, viva y animada;

- C) Las salas infantiles de lectura deben presentarse en la forma más atrayente posible, predominando en ellas los elementos decorativos que les den carácter, que despierten y cultiven en la niñez el amor a la naturaleza y que contribuyan a la formación del sentimiento estético; observándose igual regla en la presentación material de los libros;

2º Propiciar el intercambio de la literatura para niños entre las diversas Naciones de América; y

3º Recomendar a los autores de literatura infantil que le den una acentuada tendencia americanista, a fin de hacer germinar en las nuevas generaciones un espíritu de verdadera y leal solidaridad americana.

INVITA: A los Estados Americanos a organizar sus servicios de protección al escolar primario, dándoles coordinación y unidad directiva y extendiendo su acción mediante obras complementarias conexas, como ser:

1º Cantinas escolares dirigidas a evitar, en lo posible, el pauperismo; y

2º Escuelas-colonias de mar y de montaña, que procuren funcionar al aire libre.

CONCLUYE: Que, para realizar una obra eficiente de protección al escolar, es indispensable que la sociedad y el Gobierno se preocupen de mantener y elevar la condición del magisterio, a fin de que, en el desempeño de su misión, se consagre entera y decididamente al niño que se le confie.

ACUERDA:

1º Que es necesario proteger al escolar indigente y que esta protección debe efectuarse en forma que no deprima el carácter moral del niño ni lo acostumbre a ser una carga para la sociedad;

2º Que la escuela debe formar desde temprano en el alma juvenil el horror a la mendicidad y el concepto de la dignidad del trabajo; y

3º Que, al salir de la escuela, es preciso que el niño se haya

habitudo a la idea de que, en la vida, cada cual debe ganarse con su propio esfuerzo lo que ha de menester para su subsistencia y bienestar.

ACONSEJA, en consecuencia:

1º Propender a que la protección escolar se efectúe, dentro de lo posible, en forma de remuneración a pequeños trabajos realizados en la escuela; y

2º Cuando para ello hubiere obstáculos, procurar que esta protección no se realice en el recinto mismo del colegio, sino en el respectivo hogar.

El II Congreso Panamericano del Niño recomienda:

La necesidad de enseñar en la escuela primaria la higiene y la puericultura en una forma objetiva y práctica, como una contribución eficiente para la profilaxis de las enfermedades infecciosas y de la mortalidad infantil.



1. La Sección Enseñanza del 2º Congreso A. del N. formula votos para que todos los gobiernos de los países americanos, inspirándose en el concepto de la educación integral que determina las nuevas orientaciones en materia de enseñanza primaria, dicten disposiciones tendientes a establecer con toda rigurosidad la obligatoriedad de esa enseñanza, para que los niños y para que los jóvenes hasta que completen la llamada elemental, a cuyo efecto arbitrarán los medios y los organismos capaces de responder prácticamente a ello, llenando el objetivo básico de formar seres eficientes en la lucha por la vida, pudiendo los gobiernos nacionales tomar a su cargo la educación primaria de los Estados o provincias que se declaren incapaces de proveerla en forma.

2. Para que la obligación escolar pueda hacerse efectiva teniendo en cuenta que abarca el problema escolar en todos sus aspectos, la educación primaria debe comprender estos puntos:

- A) Período pre-escolar;
- B) Período escolar de educación común obligatoria de los 8 a 12 años y facultativo o vocacional de 12 a 15;
- C) Educación post escolar;

D) Programa, maestros, edificios, material de enseñanza, etc., etc.;

E) Clasificación de los niños de acuerdo con su estado psicossomático.

3. La legislación escolar no debe establecer solamente los medios coercitivos para alcanzar un fin, sino que debe, además, tener presente dos factores importantes, como son los medios de propaganda a favor de la educación y las instituciones de beneficencia escolar.

EDUCACION DE PREESCOLARES

El IX Congreso Panamericano del Niño recomienda

1º En atención a que está comprobado que con la realización de la educación preescolar el proceso educativo se desarrolla con mayor continuidad y posibilidades de éxito, insistimos ante los Gobiernos que aún no lo hayan hecho, den consideración a hacer la educación preescolar obligatoria como base de la educación general.

2º Las instituciones oficiales de educación preescolar deben depender del Ministerio de Educación porque a éste corresponde la responsabilidad de la política educativa del país.

3º Propiciar la creación de centros de investigación y de estudios del niño en cada país; y el intercambio periódico de tales centros.

4º Favorecer la creación de instituciones sistemáticas de experimentación para la educación preescolar.

5º Los sistemas educativos deben tener una perfecta articulación entre la etapa preescolar y la escolar.

6º Las experiencias que conjuntamente prevean los padres y maestros para llenar las necesidades de los niños, constituyen el programa de educación preescolar.

7º Los edificios destinados a la educación preescolar deben reunir los requisitos que con un criterio técnico de edificación satisfagan las necesidades de seguridad, belleza, salud y educación.

8º Establecer y ampliar los servicios médico-sociales del preescolar en los centros educativos, porque constituyen los mejores medios para luchar contra la alta morbi-mortalidad del preescolar y para lograr su completo bienestar físico y mental.

9º En todo dispensario médico-social del preescolar deben establecerse servicios de higiene mental.

10º Establecer en todos los países suficiente número de escuelas normales de Kindergarten, seminarios de jardineras para niñas, cursos de formación para el ejercicio de la docencia en el ciclo preescolar y procurar que se remuneren debidamente estos servicios, acogiendo-los a los privilegios de la docencia en general.

11º Establecer un nivel de preparación para los maestros de educación preescolar igual al de los maestros de escuela primaria y secundaria.

12º Que se creen y amplíen en número suficiente los servicios educativos asistenciales combinados, técnicamente organizados, como parte esencial de la protección integral del niño. La ubicación de estos planteles debe hacerse preferentemente en zonas fácilmente accesibles a las madres que realizan trabajos remunerados.

13º Fundar, con el apoyo oficial y privado, una organización defensora de los derechos educativo-asistenciales del niño preescolar en aquellos países donde no exista; ampliar su radio de propaganda a la comunidad social e intensificar lo más posible el movimiento de esta rama educacional.

14º Recomendar, entre estas divulgaciones:

- a) La pedagogía familiar para padres y guíadores o representantes.
- b) La promoción de un concurso, sobre pedagogía familiar por intermedio del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, con sede en Montevideo.

El IX Congreso Panamericano del Niño declara:

Que la etapa preescolar del niño continúa descuidada pedagógica y socialmente, en muchos países americanos.

Que esto se debe, en parte a desconocimiento de la técnica educativo-asistencia y principalmente a:

- 1º Falta de obligatoriedad legal en la educación preescolar.
- 2º Ignorancia, en el medio familiar y en la comunidad social, de las características bio-psicológicas del párvulo.
- 3º Escasez de instituciones educativo-asistenciales en relación con el número de niños que las necesitan.

Afirma que es imposible el desarrollo de la protección integral de la infancia, mientras esta situación subsista.

Declara, en consecuencia conveniente que las naciones americanas que no lo hayan hecho, eroguen partidas anuales destinadas a so-

lucionar el problema de los niños e nedad preescolar, y acojan y realicen lo antes posible las pautas emanadas de las conclusiones de este Congreso en cuanto a educación y a asistencia social del preescolar.

El VII Congreso Panamericano del Niño,

tomando en consideración la importancia y trascendencia de la educación de los niños en edad pre-escolar, considera conveniente que en los diversos países representados en el Congreso, se tomen en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1º Que se dicten las disposiciones legales que hagan obligatoria la educación de los niños en la edad pre-escolar;
- 2º Que se procure el establecimiento de los jardines de niños que sean necesarios, llevándolos de preferencia a los barrios más pobres de las ciudades y a los campos;
- 3º Que los planes de estudio para las carreras de maestro normalista y de educadora de párvulos sea el mismo, incluyéndose en ellos las técnicas correspondientes a la educación primaria y al jardín de niños;
- 4º Que para el mejor éxito de las enseñanzas respectivas, se dote a las escuelas normales de maestros de los correspondientes laboratorios de experimentación;
- 5º Que se procure que no haya solución de continuidad apreciable entre el jardín de niños y la escuela primaria, sino que formen un solo ciclo educativo con idénticos postulados, aun cuando su aplicación sea diferente en esas instituciones;
- 6º Que se intensifique el trabajo social en los jardines de niños y, para el mismo objeto, se procure que en la planta de empleados de esos establecimientos figuren visitadoras de hogar;
- 7º Que se hagan más estrechas las relaciones entre el jardín de niños y el hogar, para que se refuerce la acción del primero en el sentido de una mejor preparación de las madres; y
- 8º Que se procure que en las escuelas post-primarias se hagan cursos adecuados para la preparación a los diversos trabajos del hogar, especialmente en lo que se refiere a la educación de los niños en la edad pre-escolar.

El VI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Solicitar de los Gobiernos de los países americanos que aún no tengan, la incorporación de los Jardines de la Infancia en el organismo educacional gratuito.

El V Congreso Panamericano del Niño recomienda:

La creación de las instituciones educativas destinadas a los niños preescolares: Crèches educativas, Kindertgartens, etc. También se recomienda la organización de cursos de psicología del niño de edad preescolar en los establecimientos de enseñanza donde se preparan maestras de Kindergarten, encargadas de las Crèches y buenas madres de familia.

EDUCACION EN EL MEDIO RURAL

El X Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que los Gobiernos de los Estados Americanos, actuando por medio de sus Ministerios de Educación, y con profundo sentido de justicia social y claro entendimiento de lo que valen y representan los niños campesinos, se den a la urgente tarea de crear, para la eficaz educación de éstos, planes y programas globales y de largo alcance, científicamente elaborados e implantados por etapas progresivas, conforme se asignen los recursos que requiera cada etapa de realización.

2. Que tales planes se elaboren e implanten con el objeto de cumplir las siguientes finalidades:

- a) Ofrecer a toda la población escolar rural facilidades educativas aceptables en el mayor grado consistente con la justa distribución de los bienes nacionales;
- b) Conseguir que los niños campesinos asistan a la escuela, regular y puntualmente, durante un período de tiempo adecuado para su educación en forma que implique aprendizajes y cambios de conducta permanentes, encaminados a facilitar su integración al medio social y natural en que han de vivir.
- c) Elaborar planes y programas de educación cuyas finalidades y contenidos armonicen con las condiciones en que vivan los educandos, con los valores, aspiraciones y creencias de la cultura y aptitudes vocacionales de los mismos, y con los principios que rigen el crecimiento, la formación, el pre-aprendizaje y el aprendizaje del niño, etc.;
- d) Capacitar y perfeccionar a los maestros rurales, primero, para dirigir, conforme lo proponga el programa, la educación del niño campesino, con entendimiento de cómo siente y resiente, y de qué factores y condiciones determinan todo su

proceso formativo; y, segundo, para la tarea de conseguir que la familia y la comunidad participen en procesos de acción social encaminados a crear condiciones favorables a la educación del niño y al proceso de integración de éste con ambos grupos — familia y comunidad; y

- e) proporcionar materiales que faciliten las tareas docentes y de acción social que se encomiendan al maestro rural.

3. Que, para lograr cuanto antes los más eficaces resultados en lo referente a la elaboración e implantación de dichos planes y programas, los gobiernos nacionales se ayuden recíprocamente mediante el intercambio de ideas, iniciativas y realizaciones, recabando al efecto la colaboración técnica de los organismos internacionales competentes.

4. Que para facilitar el desarrollo de las anteriores recomendaciones sobre educación moral es esencial que la escuela esté rodeada de las condiciones mínimas de sanidad ambiental que garanticen la salud de los educandos y educadores.

El IX Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1º La Educación Rural debe estructurarse sobre principios democráticos, en forma que haya igualdad de oportunidades educativas para todos los niños, sin limitaciones ni diferencias de ninguna clase.

2º Los Estados Americanos deben acentuar su preocupación por la escuela primaria rural, con el fin de elevar rápidamente el nivel de la vida campesina y eliminar el analfabetismo. En esta tarea, la escuela privada será considerada colaboradora bajo la orientación y supervisión del Estado.

3º Los gobiernos americanos deben gradualmente aumentar el número de las instituciones educativas en los medios rurales, y propender al mejoramiento técnico de las existentes, en atención al notable porcentaje de población ubicada en el campo.

4º Debe dotarse a la escuela rural de terrenos, de talleres y de herramientas, así como de los demás elementos indispensables para el trabajo agrícola y las industrias agropecuarias, de acuerdo con las características de cada región.

5º La escuela rural debe ser guía y fuerza que impulse el progreso en el medio, desarrollando los valores positivos que poseen el campesino y las colectividades rurales, así como canalizando y sublimando los negativos.

6º La educación rural tenderá preferentemente a la defensa bio-

lógica del niño y del adulto campesinos, y al mejoramiento del nivel de vida de las comunidades, tanto como a su superación ética.

7º Como uno de los medios de mejoramiento económico y social de los campesinos, la escuela rural cultivará el espíritu de asociación y cooperativismo.

8º Deben crearse progresivamente en el campo escuelas primarias completas e institutos de educación secundaria, especialmente de carácter técnico profesional, a fin de ofrecer posibilidades de superación cultural y técnica al niño campesino sin apartarle de su medio.

9º Las instituciones educativas rurales dispondrán de locales que sean también aptos para otros servicios de protección y ayuda de las comunidades campesinas, en cooperación con otras entidades que se preocupen de la defensa del hombre del campo.

10º Los Gobiernos de América deben interesarse en resolver, de manera justa y científica, los problemas económicos y sanitarios de las comunidades campesinas. Una verdadera reforma agraria, de orden económico y legal, es imprescindible para el cumplimiento cabal de la misión propuesta a la escuela campesina.

11º En cada país deberá establecerse un organismo central oficial que coordine las actividades tendientes al mejoramiento de las comunidades campesinas, que provengan de diferentes entidades públicas o particulares.

12º Sería provechosa la creación de un organismo internacional que coordinase la obra de educación rural que se realiza en cada país, con el fin de cambiar observaciones y experiencias, y dar enseñanzas orientadoras de una mejor práctica educativa.

13º Los maestros rurales, a más de una preparación general amplia y fundamentada, recibirán una preparación especial de carácter socio-económico, sobre la vida rural, a fin de que puedan dirigir la acción de las comunidades campesinas.

14º Las Normales destinadas a la formación de los educadores rurales, se ubicarán en el medio campesino y dispondrán de granjas, talleres y equipos técnicos diversos, a fin de capacitar al maestro rural para que difunda el conocimiento de pequeñas industrias y un cultivo racionalizado de la tierra, todo de acuerdo con las características específicas de cada región.

15º El maestro rural tiene derecho a una mejor remuneración económica que el maestro urbano, y a una más amplia protección

personal y social, de acuerdo con las condiciones de lejanía, insalubridad y dificultades de trabajo de la región donde actúa.

El VII Congreso Panamericano del Niño,

tomando en cuenta las ventajas que hay de una estrecha cooperación entre los médicos y los maestros, especialmente en los medios rurales, somete a la consideración de las autoridades escolares de los diversos países representados, la conveniencia de que los maestros de las escuelas rurales cooperen con los médicos y con las autoridades sanitarias en la difusión y práctica de la higiene.

EDUCACION ESPECIALIZADA

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que en el estudio, clasificación y referencia de los menores, para su posterior atención, intervengan especialistas de las distintas instituciones vinculadas al problema, para los casos en que no exista un centro de investigación y clasificación del menor.



Incrementar la educación especial de los minorados o deficitarios, de acuerdo a las necesidades de cada país, a fin de que puedan tener una vida útil. Esto se complementará con la enseñanza de técnicas ocupacionales y la creación de centros de trabajo.

En todos los casos es necesario preparar a los padres de estos menores para que los acepten en su realidad.

El XI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que se exhorte a los Estados Miembros para que presten su cooperación al Instituto Interamericano del Niño, para realizar tres simposios regionales, anuales y sucesivos, sobre la enseñanza primaria para niños con déficit físico, intelectual y del carácter.

El X Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que se reconozca al niño lisiado los mismos derechos humanos que a cualquier otro niño, ya que él por su naturaleza está más expuesto que los niños normales al peligro de disturbios emocionales y psíquicos.

2. Que el niño lisiado lleve una vida independiente lo más normal posible, dentro de la vida institucional de cada país.

3. Que se intensifique la preparación de técnicos especializados en el tratamiento de los niños impedidos, solicitándose para ello la cooperación de los organismos internacionales respectivos, cuando fuere necesario.

4. Que la familia y la comunidad sean especialmente educadas en el tratamiento y comprensión de los niños físicamente impedidos.

VII Congreso Panamericano del Niño.

El VII Congreso Panamericano del Niño, haciendo suyos los votos relativos de los Congresos anteriores, somete a la consideración de los Gobiernos de los diversos países americanos las siguientes proposiciones:

- 1º Que se investigue la extensión que, en cada uno de estos países, tenga el problema de los niños anormales mentales educables, en particular en la población indígena, cuando éste sea motivo de preocupación especial por las condiciones etnológicas y sociales respectivamente;
- 2º Que se procure la formación de maestros especialistas en educación de anormales y que se establezcan cursos iniciales de psicología y pedagogía de anormales en las escuelas de maestros;
- 3º Que se establezcan, en los países donde no existan, institutos especiales para anormales educables;
- 4º Que se haga la educación especial de los débiles mentales con la mayor amplitud y que se multipliquen las escuelas prevocacionales que preparen para el dominio de algún oficio y donde se admitan post-púberes y débiles mentales;
- 5º Que se haga una vigorosa campaña de profilaxis de la deficiencia mental, teniendo en cuenta las causas más frecuentes de ésta;
- 6º Que se procure el establecimiento de un servicio clínico en las escuelas para el diagnóstico y labor curativa de los niños cuyas dificultades de personalidad o de acomodamiento merezcan especial atención, y que se procure también la fundación de clínicas de conducta o dispensarios de higiene mental para el estudio y la resolución de los problemas de esta índole;

- 7º Que se conceda cuidadosa atención para descubrir y atender las necesidades peculiares, los intereses y las habilidades individuales de los alumnos, utilizando al efecto los siguientes medios, entre otros; pruebas psicológicas y educacionales y enseñanza especializada, y
- 8º Que se fomente la formación de Ligas de Higiene Mental, que se ocupen en todos estos asuntos y otros relativos y que se procure la enseñanza de la higiene mental en las escuelas.

El VII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

A los Gobiernos de los países representados en el Congreso, la fundación de institutos que se dediquen a la prevención de invalideces y al tratamiento, educación y adiestramiento de los niños lisiados para ponerlos en condiciones de bastarse a sí mismos.

El VI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que en los países americanos se establezcan Escuelas al Aire Libre en número conveniente, de manera que se pueda extender su beneficio a todos los niños débiles, consignando en los presupuestos de Instrucción Pública anualmente una partida creciente, destinada al equipo de las Escuelas, a fin de que en lo porvenir se hagan extensivos a todos los escolares, por cuanto su organización es la más apropiada para alcanzar los ideales de la Escuela Activa con el menor sacrificio económico. Solicitar, asimismo, de los poderes públicos, en los países donde no existieran "Escuelas al Aire Libre", y la creación de rentas destinadas a tales fines.



Solicitar de los Gobiernos de los países americanos que no lo hayan hecho, que atiendan debidamente la educación de los retardados pedagógicos y de los anormales.



Suministrar a los niños que presenten problemas especiales físicos o mentales que no pueden ser tratados en su hogar, los mismos elementos y buenos cuidados que se prestan a todos los niños, junto con los que requieran sus dificultades individuales. Los métodos de tratamiento deben hacerse en el diagnóstico individual de los factores médico, mental y social.

El V Congreso Panamericano del Niño recomienda:

A los Gobiernos que en los sistemas escolares se establezcan aulas destinadas exclusivamente a la enseñanza de los niños de gran capacidad mental.

En estas aulas se darán facilidades económicas a los niños pobres que han de recibir dicha enseñanza especial.

A los Gobiernos aquí representados, que fijen su atención en todos los niños subnormales, mentales, físicos y sociales, para seleccionarlos y darles educación apropiada.



A los Gobiernos la necesidad de establecer por el Estado, escuelas especiales para ciegos, organizar la inspección médica oftalmológica en las escuelas, y que los futuros Congresos del Niño dediquen siempre atención a este problema de la "Educación y protección de los ciegos y sordomudos".



La creación de patronatos para niños sordomudos y ciegos en los países que no cuenten con estas instituciones de amparo infantil.

El IV Congreso Panamericano del Niño estatuye:

1º Que, para la educación de los niños mentalmente anormales, deberán fundarse establecimientos apropiados, independientes de los destinados a otros tipos de anormales;

2º Que, bajo ningún pretexto, funcionarán en las escuelas primarias clases especiales para deficientes mentales, y sólo se aceptará el funcionamiento de cursos para simples retardados e inestables;

3º Que las colonias correccionales de menores habrán de ser el complemento necesario y lógico de las escuelas para retardados;

4º Que los niños que adolezcan de un retardo mental que, si no les impide concurrir a la escuela, no les permite obtener con ello un beneficio apreciable, contarán con cursos o establecimientos de enseñanza especializada, siendo las escuelas al aire libre las más recomendables a este objeto;

5º Que el Estado deberá fundar clínicas psico-educacionales donde pueda ser examinado todo niño que demuestre alguna deficiencia psíquica, a fin de establecer exactamente su condición mental de manera que, si constituyera una anomalía, sea trasladado a un

instituto ad-hoc donde se le procurará la educación integral más conveniente y compatible con su grado de inteligencia;

6º Que los débiles mentales serán considerados una amenaza para el bienestar social y el futuro de la raza, porque son candidatos al crimen, la prostitución y el alcoholismo; porque está comprobado que los dos tercios, a lo menos, han heredado su condición intelectual y porque la deficiencia psíquica se transmite por herencia, de acuerdo con la ley de Mendel;

7º Que, por estos motivos, los débiles mentales que no puedan ser atendidos en su hogar conforme a las reglas de la higiene y la eugenesia, deberán vivir reclusos en establecimiento apropiados para evitar que sean más tarde víctimas del crimen, la prostitución o el alcoholismo, contribuyan a la natalidad ilegítima y, sobre todo, se propaguen; a cuyo fin, mientras no se consiga implantar la esterilización sexual (vasectomía, salpingectomía), procurará evitarse en lo posible las relaciones carnales de los débiles mentales entre sí o con individuos normales;

8º Que, en las escuelas públicas, deberá obligatoriamente practicarse el examen ocular de los alumnos, con el propósito de obtener que se corrijan oportuna y prontamente sus defectos visuales, en particular los que se deban a errores de refracción; con lo cual se evitará, no sólo el peligro de que tales defectos se agraven, sino también las desastrosas consecuencias que de ellos derivan para la salud y desarrollo del niño;

9º Que, de igual manera, deberá practicarse obligatoriamente el examen de la acuidad auditiva de los educandos;

10. Que el servicio médico-escolar proporcionará gratuitamente a los niños sin recursos los anteojos que necesiten para corregir sus defectos visuales;

11. Que el Estado educará a los niños ciegos o sordomudos, en escuelas especiales, donde cada individuo reciba la educación más conveniente a su persona, y en las que habrán de existir cursos particulares para niños semiciegos, por haberse comprobado que la enseñanza de estos niños juntamente con los ciegos tiende a producir su ceguera absoluta;

12. Que, como la mayoría de los ciegos y muchos de los sordomudos no podrán competir en la lucha por la vida con las personas normales, le Estado deberá velar por ellos, procurándoles hogar donde asilarse y dedicarse a actividades productivas adecuadas a su condición;

13. Que las autoridades impedirán la mendicidad del niño ciego y la explotación que de él suele hacerse en esta forma; y

14. Que es indispensable y urgente la creación de Consejos Médicos para autorizar el matrimonio como requisito previo de la ley respectiva y a fin de propender al mejoramiento de la raza.

EDUCACION SEXUAL

El VII Congreso Panamericano del Niño,

ratificando las resoluciones tomadas en los Congresos anteriores, pide a los Gobiernos de los países representados, que se dé a la educación sexual el lugar que le corresponde dentro del movimiento educativo contemporáneo, organizándola en la forma que sea más adecuada a las necesidades y exigencias de los alumnos de las escuelas primarias, secundarias y profesionales.

El VI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Insistir nuevamente en la recomendación a los Gobiernos de América que no lo hayan hecho, la educación sexual desde la escuela primaria, y de conformidad con la edad de los niños de ambos sexos y con las características sociales de cada país.

El I Congreso Panamericano del Niño recomienda:

En todos los Estados deben establecerse, cuanto antes, cursos y conferencias de instrucción sexual anatomofisiológicas, profilácticos y pedagógicos para padres y madres de familia, como primera forma de difusión de esta enseñanza, y además cursos de puericultura para las madres.

★

Se declara necesaria la introducción de la enseñanza sexual en las escuelas.

★

Estando sometido el instinto genésico a la acción disciplinaria de la voluntad, la educación sexual debe formar parte de la educación moral.

★

En las escuelas frecuentadas por prepúberes y adolescentes y en las de jóvenes y adultos, la instrucción sexual es necesaria y ur-

gente, como medio de defensa social contra las afecciones sexuales y la degeneración de la raza.



La enseñanza sexual es función a la vez de la familia y de la escuela.



La instrucción sexual fisiológica y profiláctica debe darse provisionalmente en forma facultativa de la voluntad de los padres, como transición a una introducción definitiva de esta enseñanza en las escuelas.

Es necesario agregar a la enseñanza anterior cursos de puericultura y maternología en todas las escuelas femeninas frecuentadas por adolescentes jóvenes y adultas.

EDUCACION DE LA JUVENTUD

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Desplegar en la comunidad, con amplio sentido de responsabilidad, los mayores esfuerzos para dirigir y orientar las inquietudes e ideales de la juventud en forma constructiva y concordantes con las aspiraciones de vida democrática.

EDUCACION PROFESIONAL

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que en los dos últimos años de la educación escolar primaria, se desarrollen cursos vocacionales de orientación profesional, teniendo en cuenta las particularidades posibles de trabajo, y confiriendo un conocimiento real de las diversas posibilidades ocupacionales, no sólo del lugar, sino del país, para evitar las limitaciones zonales. Igualmente, en dicha etapa de la educación, será conveniente establecer, como complementarios de la instrucción elemental, cursos de pre-aprendizaje en general que, al par de dotar de conocimientos útiles para actividades futuras, despierten o acrecienten hábitos de trabajo.

2. Que se aumente el número de las escuelas técnicas de formación profesional, en particular combinación con la ocupación que desarrollan los menores para que éstos complementen los conocimientos prácticos de su trabajo con las nociones teóricas convenientes para

su mejor formación y su capacitación futura. Dicha formación profesional complementaria debe ser polivalente para conceder mayores campos ocupacionales, y para que la polivalencia de conocimientos se adecúe a la polivalente transformación técnica moderna del taller.

3. Que sin perjuicio de mantener y extender los cursos de formación profesional en la industria, se establezcan cursos de capacitación con relación a las actividades comerciales o administrativas.

4. Que se amplíen, asimismo, las escuelas técnicas de capacitación de las mujeres menores, con criterio realista, teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades ocupacionales del lugar.

El II Congreso Panamericano del Niño recomienda:

El establecimiento de la instrucción profesional obligatoria para los adolescentes de ambos sexos entre las edades de 14 a 18 años, opinando que esa instrucción debe responder a las exigencias orgánicas del hombre y a las condiciones regionales del ambiente.



El II Congreso Panamericano del Niño hace votos para que las naciones americanas orienten la enseñanza primaria con un criterio más práctico y en consecuencia con las exigencias elementales de la industria para que el alumno resulte capacitado para actuar en la vida social. A tal efecto, deberá formarse el personal docente que enseñará en la escuela primaria las nociones básicas de la industria.



1. Debe tratarse de formar una conciencia productora autónoma.

2. El cuerpo docente común debe irse preparando para desempeñar esta función, evolutivamente y en forma práctica.

EDUCACION DE PADRES

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Promover en la comunidad la realización de inmediatos esfuerzos para llevar a la práctica modos de conocimiento y enseñanza de los deberes inherentes a los futuros padres, quienes deberán tomar conciencia de la responsabilidad que les incumbe.

Igual conducta deberá adoptarse respecto de los actuales padres con quienes es urgente aprovechar las muchas oportunidades de con-

tacto social para insistir en la necesidad de que asuman esa responsabilidad, informándoseles, por todos los medios, del primordial papel que les compete en la formación del hijo.



Que el servicio social contribuya a la constitución y al funcionamiento de ligas de padres y madres, de movimientos familiares y de diversos grupos de ciudadanos, para que tomen conciencia de su propia responsabilidad ante el problema de la conducta antisocial de los menores.



Que el servicio social participe directamente en la creación de los centros de preparación matrimonial y orientación familiar y colabore con los ya existentes en la finalidad de inculcar en los cónyuges nociones que les hagan reconocer su paridad de derechos y deberes, asegurando la estabilidad del hogar y el bienestar de sus hijos.

El XI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que se requiere una acción más intensa en lo referente a la educación de los padres y tome en cuenta el nivel cultural de la familia. A tal efecto, se recomiendan las Escuelas de Padres, las campañas de educación integral de adultos, las Asociaciones de Padres y Maestros y todas aquellas otras que contribuyan a acrecentar en los progenitores el sentido de responsabilidad para con los hijos.

El VI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

La educación de las madres en lo que se refiere a los cuidados pre y postnatales en bien de su salud y la de sus hijos, por medio de conferencias, demostraciones, cursos de instrucción por correspondencia, y las enfermeras sanitarias en los hogares.

A las Repúblicas adherentes al Congreso la constitución de Asociaciones Internacionales de Padres de Familia, cuyo papel se concrete a cooperar con los maestros en la educación del niño escolar.

El V Congreso Panamericano del Niño recomienda:

A los Gobiernos la propaganda, en los países representados, en favor de la instrucción de los padres en los cuidados preescolares que deben recibir los niños, a fin de que se hallen convenientemente preparados para la educación de las escuelas, a su ingreso en las mismas.

El III Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Establecer escuelas para madres, donde las mujeres puedan conocer:

- a) el concepto de la higiene, como medio de protección para la raza;
- b) el concepto del deber, como patrimonio de sus hijos; y
- c) la ley moral, como defensa del hogar.

El I Congreso Panamericano del Niño declara que:

La vida entera del hombre depende de la manera como sea dirigida su infancia. El será feliz o desgraciado según le hayan hecho transcurrir sus primeros años. Es en la niñez que se adquieren tendencias que influirán en la vida entera.

De los cuidados y atenciones de los padres surgirá, pues, el destino de los hombres.

EDUCACION Y FAMILIA

El X Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que la acción educativa se realice en la siguiente forma:

- a) Proveyendo condiciones óptimas para integrar y sostener la familia como núcleo básico de la estructura social;
- b) Orientando las bases filosóficas de la educación para perseguir el robustecimiento de la familia, y valorando objetivamente los resultados obtenidos, con miras a la máxima realización de los propósitos educativos propuestos;
- c) Utilizando la persuasión democrática y el ejemplo, con miras a la formación de actitudes sanas y normas de conducta deseables; y
- d) Promoviendo el estudio psico-pedagógico-social de todos los escolares, para orientarlos y auxiliarlos en la elección de oficio de acuerdo con sus aptitudes.

VII Congreso Panamericano del Niño.

El VII Congreso Panamericano del Niño, teniendo en cuenta la urgencia de que exista una cooperación estrecha entre el hogar y la

escuela, somete a la consideración de los Gobiernos de los diversos países representados, las siguientes proposiciones:

- 1º La educación del niño debe empezar desde la cuna y para ello es indispensable que las madres tengan la preparación necesaria;
- 2º Es preciso procurar, por cuantos medios sea posible, el afianzamiento de la familia y su capacitación para desempeñar las funciones sociales que le corresponden;
- 3º La educación que se imparta en los hogares debe caminar de acuerdo con la que se realiza en las escuelas, y los padres de familia deben cooperar con los maestros de sus hijos en todas las circunstancias en que se requiere tal cooperación;
- 4º Es de desear que los planes de estudios de las escuelas secundarias permitan dar a los alumnos la preparación necesaria, para que puedan ser más tarde jefes conscientes de familia y estén en aptitud de dirigir la educación de sus hijos y de cooperar eficaz y racionalmente en la que reciban en las escuelas que frecuenten, y
- 5º Es de desear también que en las escuelas femeninas se organicen clases especiales para las madres presentes y futuras y que por medio de las estaciones radiodifusoras se organicen conferencias tendientes a ilustrar a la mujer en cuanto a sus posibilidades y responsabilidades con respecto a la educación de sus hijos y al bienestar y progreso de su familia.

El II Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que los Poderes Públicos de América y los maestros estimulen la organización de las asociaciones periescolares, vinculando la escuela con la familia, teniendo en cuenta que ella representa la más eficaz e inteligente colaboración en la obra que realiza el Estado por medio de la escuela pública.

SERVICIO SOCIAL Y EDUCACION PRIMARIA

El X Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que se incluya en los programas de educación, tanto para el medio urbano como para el rural, el trabajo social de grupos en el medio escolar, por estimar que el método de grupo aplicado a la la-

bor escolar contribuye poderosamente a formar la personalidad del escolar dentro de una atmósfera de mayor naturalidad.

2. Que la enseñanza en el nivel normal utilice la técnica del trabajo de grupos.

3. Que se reconozca la necesidad e importancia vital de designar, como adjunto en las escuelas, al trabajador social con conocimiento de las técnicas de casos, grupos y organización de la comunidad.

4. Que se reconozca la importancia de la cooperación de líderes voluntarios, así como la de los líderes naturales, para la mejor realización de los objetivos del trabajo social de grupos.

5. Que se celebren seminarios para la evaluación y mejoramiento del trabajo de grupo en las escuelas, con equipos mixtos de pedagogos y de trabajadores sociales.

El VII Congreso Panamericano del Niño considera:

Que son cuatro los campos de actividad profesional que deben participar en los programas educativos, a saber: la educación, la medicina, la psicología y el servicio social; que debe procurarse que exista una estrecha cooperación entre ellos, la que es todavía más necesaria si la escuela debe prestar un servicio social mucho más amplio; considera también que es preciso que haya un propósito tenaz de colaboración entre el maestro, el médico, el psicólogo y el trabajador social, para edificar la "escuela nueva sobre la vieja". Somete, en consecuencia, a los Gobiernos de los diversos países representados, la idea de que se organice el servicio social, en sus diversos aspectos, tanto en los jardines de niños como en las escuelas primarias, para que la obra social de estas instituciones se intensifique cuanto sea necesario.

SERVICIO SOCIAL Y FAMILIA

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

Que el servicio social participe directamente en la creación de los centros de preparación matrimonial y orientación familiar y colabore con los ya existentes en la finalidad de inculcar en los cónyuges nociones que les hagan reconocer su paridad de derechos y deberes, asegurando la estabilidad del hogar y el bienestar de sus hijos.



Que el servicio social contribuya a la constitución y al funcionamiento de ligas de padres y madres, de movimientos familiares y de diversos grupos de ciudadanos, para que tomen conciencia de su propia responsabilidad ante el problema de la conducta antisocial de los menores.

El V Congreso Panamericano del Niño recomienda:

I. La buena voluntad y el estudio tolerante son esencialísimos para la comprensión de las instituciones para niños, por parte del trabajador social de casos individuales, y sus relaciones con ellas.

Es tan imposible tratar con una institución como con un individuo o una familia, sin comprender su historia ni sus tradiciones, ni hacerle cambiar sus métodos y reglas sin penetrar en su vida y espíritu.

II. El trabajador social debe entenderse con la institución tomando los hechos por base. Debe guiar a la institución de tal modo, que su manera de tratar cada caso individual sea determinada por los hechos, establecidos por esmerada investigación social. No debe tratar de imponerle su filosofía, en cuanto a puericultura, sino esperar que la concienzuda presentación de los hechos ejerza, a la larga, mayor influencia que el puro razonamiento.

III. Al estudiar las instituciones para el cuidado de los niños, no debemos pasar por alto las inmensas ventajas educativas del análisis detallado de la población. El conocimiento íntimo de la población, más que ninguna otra cosa, puede cambiar las reglas y métodos de una institución. Toda institución debe hacer de tiempo en tiempo análisis de esta clase.

IV. Debe siempre suponerse que la colocación de un niño en una institución es un arreglo transitorio. La institución debe, pues, mantenerse en relaciones estrechas con los padres o tutores del niño, y esforzarse continuamente en formular un plan permanente para el niño cuando salga.

ORGANIZACION DEL SERVICIO SOCIAL

El XI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. La aplicación de los métodos de Servicio Social de Grupo y Organización de la Comunidad, en los Programas de Bienestar In-

fantil, para desarrollar una labor social de mayor proyección, sin descuidar el Caso Social Individual. Las Escuelas de Servicio Social deberían incluir, en sus programas, prácticas supervisadas en los tres métodos.

2. Se cree conveniente, además, la especialización en el campo profesional, en cursos de Post-Graduados, y como elemento de perfeccionamiento se señala la necesidad de establecer un sistema de intercambio interamericano de estudiantes, profesores y funcionarios de Servicio Social.

3. La coordinación de las obras privadas entre sí, y de éstas con las obras oficiales, como una de las actividades más urgentes del Servicio Social Profesional en Pro del Niño Abandonado.

4. Se tomen las medidas administrativas, para reservar los puestos técnicos y, en especial, las funciones dirigentes en el campo de Servicio Social, para profesionales egresados de Escuelas reconocidas.

PROTECCION INTEGRAL DE LA FAMILIA

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Luchar para evitar el paulatino y creciente deterioro del núcleo familiar constituido, acerca del deber primario que compete a éste de satisfacer las necesidades básicas del menor —emocionales, físicas y sociales— dentro de su propio marco, porque cualquier otro esfuerzo que se realice olvidando lo dicho está destinado al fracaso.

2. Que por medio de investigaciones socio-económicas de fondo se indaguen las causas que determinan situaciones de infra-consumo familiar, que atentan contra la salud psicosomática y la moral del niño (viviendas insalubres, promiscuidad, desnutrición, inconducta) y se propenda al mejoramiento de los niveles de vida, fundamentalmente a través del trabajo y del fomento del sentido de responsabilidad y de recuperación familiar.

3. Que los gobiernos americanos dediquen recursos presupuestarios adecuados que permitan la estabilidad, continuidad y expansión de planes permanentes de protección integral de la familia y de los menores.

4. Que se implanten regímenes de seguridad social, que preserven los diversos riesgos de interrupción forzosa del trabajo, proporcionando adecuadas compensaciones por carga de familia en defensa del interés del niño. Este régimen debe ser lo más amplio y previsor

posible, comprendiendo también otras situaciones de angustia económica, en particular aquéllas derivadas de una causa imprevista o de la inconducta de uno o de ambos cónyuges.



Que los gobiernos valorando la insustituible función de los padres con respecto a la conducta de los hijos, reconozcan la preeminencia del núcleo familiar fundado sobre el matrimonio libremente contraído y como institución permanente y atiendan a sus necesidades en lo moral, lo cultural y lo social. A tal efecto, en sus respectivas legislaciones relativas a la consolidación económica de la familia, promoverán la existencia de normas que:

- A) Fijen la remuneración familiar acorde con los índices del costo de vida de cada uno de los países y sus regiones;
- B) Desgraven impositivamente las cargas de familia con valores económicos reales que contemplen íntegramente sus justas necesidades;
- C) Reconozcan a la mujer el derecho a condiciones de trabajo horarios compatibles con sus deberes de esposa y de madre, principalmente durante la primera infancia de sus hijos.

El XI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que los países adopten las medidas necesarias para elevar los niveles socio-económicos de los pueblos en los distintos aspectos: económico, educacional, sanitario, de habitación, cultural, recreacional, espiritual, etc.

2. Que en el desarrollo de estos planes es indispensable la acción conjunta de los organismos estatales, privados y de la comunidad en general, cuya participación debe ser estimulada y con el fin de lograr:

- a) coordinación en los programas;
- b) utilización de personal y de métodos técnicos que permitan los mejores resultados.

El VI Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Aconsejar que la administración de todos los servicios sociales y de beneficencia sea de tal manera que no se quite a los padres su responsabilidad, sino que se conserve a los niños, siempre que sea posible, en sus hogares.

2. Ayuda material adecuada a las familias en las que las medidas de seguridad social hayan fracasado.

El V Congreso Panamericano del Niño

Recomienda que se hagan las siguientes modificaciones:

I. En el vínculo matrimonial: los medios para que la clase pobre lo efectúe sin costo alguno, en el orden civil, establecer dotes en provecho de las huérfanas pobres y de las expósitas, y fijar impuestos a los célibes.

II. En el momento de la fertilidad: en el matrimonio del pobre, cuidando de la limpieza e higiene de su persona y de su hogar; y estableciendo una educación e instrucción moral y sanitaria sobre el hogar y el amor a la familia.

III. En el fomento de la natalidad de las clases pobres: establecer la inspección e instrucción sanitaria de las mujeres durante su embarazo; el auxilio a las madres pobres que lacten a sus hijos; establecer Crèches, Gotas de leche, vigilancia y supervisión de los alimentos de la niñez durante su infancia; Concursos de maternidad e infancia y Casas-Cunas y Asilos para infantes expósitos o huérfanos.

IV. En la menor mortalidad infantil: mantener la más escrupulosa vigilancia y fiscalización sanitaria, para evitar toda clase de enfermedades en el niño, que deberá ser protegido en su salud, hospitalizándose únicamente cuando su estado lo reclame o cuando su enfermedad lo requiera.

PROBLEMAS DE LA FAMILIA RURAL

El X Congreso Panamericano del Niño

1

Considerando:

Que el Instituto Indigenista Interamericano está ampliamente capacitado para estudiar los problemas indígenas,

Recomienda:

Que el Instituto Indigenista Interamericano se mantenga en contacto con el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia para suministrar a este último información relacionada con la forma en que van solucionándose los problemas aborígenes;

Considerando:

Que las Naciones Unidas recomendaron, en su Asamblea General de 1950, que se tomaran medidas inmediatas para estudiar el grado en que las condiciones agrarias existentes se oponían al desarrollo de los países insuficientemente desarrollados;

Que la Décima Conferencia Interamericana, al recoger las resoluciones del Consejo Interamericano Económico y Social, aprobó recomendaciones tendientes al mismo fin; y

Que la Conferencia General de la UNESCO, en su Octava Reunión, celebrada en Montevideo, autorizó a su Director General para que, en cooperación con las Naciones Unidas y los organismos especializados, continuara prestando asesoramiento y asistencia a los Estados Miembros y a los organismos internacionales, haciendo que los recursos de las ciencias sociales contribuyeran a resolver los problemas causados por los cambios tecnológicos y la industrialización, a la reforma agraria y al desarrollo tanto de la comunidad como del buen gobierno autónomo local,

Recomienda:

1. Que se estudie la eficacia del reparto de tierras por medio de cooperativas rurales como método de mejorar las condiciones de la vida rural;

Considerando:

Que es preciso evitar que los herederos sean víctimas de la negligencia o dificultad en el pago de las deudas correspondientes a la compra de tierras,

Recomienda:

2. Que se facilite el crédito a largo plazo por medio de las instituciones gubernamentales, pero a base de un seguro de vida que garantice automáticamente el pago;

Considerando:

Que en muchos países las leyes de protección a la familia rural son anticuadas e inoperantes,

Recomienda:

3. Que se revisen tales leyes cuando ello sea conveniente, para buscar la forma práctica de hacerlas cumplir adaptándolas a las actuales circunstancias de cada país;

5

Considerando:

Que es necesario impartir a los miembros de las comunidades rurales una enseñanza que les permita mejorar sus condiciones de vida mediante los recursos de que disponen, lo cual ha de contribuir a evitar el éxodo de las poblaciones rurales hacia las ciudades,

Recomienda:

4. Que los Estados americanos estudien la conveniencia de organizar cursos para sacerdotes, maestros y otras personas interesadas en la salud pública, los problemas rurales, el seguro social, la agricultura, la economía doméstica, etc.

5. Que se creen clubes de niños y adultos, y se desarrollen actividades culturales y servicios sanitarios, para establecer un sistema de vida agradable que mantenga vivo el interés del campesino por la vida rural.

6. Que la Unión Panamericana organice seminarios sociales sobre la vida rural.

7. Que los organismos internacionales no sólo incluyan en sus programas el tema de la vida rural sino que establezcan unos con otros una cooperación más efectiva;

6

Considerando:

Que la Unión Panamericana está adelantando una encuesta para fijar las causas que ocasionan el éxodo de las poblaciones rurales hacia las ciudades,

Recomienda:

8. Que todos los Estados americanos presten su mejor colaboración en dicha investigación.

9. Que los Ministerios y otros organismos pertinentes, así como las escuelas de servicio social, celebren concursos nacionales y realicen estudios con el fin de determinar las causas de este problema; y

Considerando:

Que la falta de adaptación de los inmigrantes a su nuevo medio crea serias dificultades,

Recomienda:

Que se seleccionen cuidadosamente los inmigrantes que vienen a fijarse en la zona rural, y se organicen servicios conducentes a la armónica convivencia de éstos con los campesinos nacionales.

PROTECCION INTEGRAL DE LOS MENORES

El XII Congreso Panamericano del Niño recomienda:

A) Que los Estados americanos reconozcan que la protección a la familia y al menor debe tener una atención preferente, formulando una política proteccional que permita un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, lo que debiera realizarse a través de un organismo rector técnico que coordine la acción del Estado y los particulares, oriente en un plano científico y asista técnicamente;

B) Que dicha política asistencial se integre con un programa nacional de acción que pueda lograr un conjunto de condiciones mínimas de vida que asegure a todas las personas, y en especial al menor, las posibilidades de llegar a un desarrollo completo y armónico de su personalidad, lo que supone el incremento de los recursos destinados a la protección de los menores en todos sus aspectos.



Que los gobiernos tomen todas las medidas necesarias a fin de que la conducta del menor no se vea afectada por la falta de una correcta política proteccional que contemple los factores incidentes sobre ella, como: la movilidad de la población, la concentración en las grandes áreas metropolitanas o urbanas, la tendencia a la industrialización y la automatización, la aceleración de los cambios sociales, los conflictos derivados de situaciones nacionales, internacionales, etc.



Que se disponga los medios adecuados para lograr una actuación coordinada entre los organismos ejecutivos y jurisdiccionales en materia de protección de menores.



Exigir a los grupos humanos intermedios, que en el progresivo y cada vez más complejo proceso de socialización del menor tienen a su cargo la tarea de formarlo durante la vida diaria, el respeto debido a su calidad humana y poner de relieve, insistentemente, la necesidad de no declinar en esa labor que no puede quedar limitada a la sola custodia o vigilancia y que se extiende a una orientación positiva por el ejemplo de la conducta de los adultos.



Que en los programas de atención al menor, principalmente en los campos de educación, recreación, orientación y aprendizaje, se busquen las oportunidades para que desarrollen prácticamente el espíritu de solidaridad y el interés por el bienestar de la comunidad entendido este concepto como ha sido divulgado por los organismos internacionales, consistente no solamente en características o formas externas, sino en cohesión e identidad que lleve al uso y desarrollo de los propios recursos.



Que los países americanos, al confeccionar sus planes de desarrollo, presten la debida atención a los apremiantes problemas que afectan al menor y a la familia, y que al solicitar colaboración y asistencia técnica internacional, tomen en cuenta ese importante aspecto del desarrollo de sus recursos humanos.

El X Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que se establezcan institutos de orientación juvenil y familiar donde no existan; y que se estudie a todos los escolares psicósomáticamente.

2. Que se encargue al Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia el estudio y unificación, en principios y prácticas, de los múltiples aspectos del derecho de familia (filiación, patria potestad, alimentos, guarda de menores, adopción, etc.), para lo cual se inspirará dicho Instituto en los últimos postulados de la sociología y las ciencias afines frente a las necesidades de la familia en la sociedad moderna.

3. Que todos los servicios referentes a la protección del niño y de la familia cuenten con el adecuado financiamiento de parte de los gobiernos, para que se haga posible un programa completo de asistencia social en este campo.

4. Que se establezcan sistemas bien organizados de hogares substitutos para los niños que carecen de un hogar normal.

5. Que se organicen, en todos los barrios de las ciudades, clubes para menores, asistidos por personal técnico y financiados por el Estado y por la iniciativa privada, coordinadamente.

6. Que se incluyan en el *pensum* de estudios de las escuelas de enseñanza secundaria y universitaria del Estado (recomendándose asimismo esta medida a las escuelas privadas), cursos sobre organización de la familia tanto en el proceso histórico como en la sociedad moderna, sobre relaciones personales en el seno del hogar y sobre problemas conyugales, con objeto de preparar científicamente a los futuros padres y madres de familia para la función social que están llamados a cumplir.

7. Que se creen agencias oficiales que controlen y protejan a los niños campesinos emigrados a la ciudad.

8. Que los países miembros de la Organización de los Estados Americanos elaboren una legislación especial que reglamente de manera amplia el trabajo de menores, de acuerdo con las normas internacionales preexistentes.

9. Que se pida al Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia que, con la cooperación de las autoridades técnicas de los países americanos, estudie las áreas en que con mayor intensidad ocurra la delincuencia juvenil; y que se lleve a cabo en dichas áreas un programa de acción social encaminado a corregir la situación.

10. Que se establezcan cursos de formación especial para el personal que trabaja con menores en dificultades.

11. Que se estimule y se facilite la adquisición de vivienda propia por familias de todas las clases sociales.

12. Que se recabe de los gobiernos de los respectivos países aquí representados, tomen medidas legales e impongan sanciones tendientes a impedir que los propietarios de casas de vivienda para arrendamiento se nieguen a aceptar por inquilinos a las familias con niños; y que, asimismo, se exija que en la construcción de todo edificio dedicado a los fines mencionados se tengan en cuenta los intereses de los niños, a fin de ofrecerles comodidad y seguridad.

El IX Congreso Panamericano del Niño resuelve:

Encarecer a todos los países representados en los próximos Congresos Panamericanos del Niño, por intermedio de la nación convenida como sede para la próxima reunión, el llevar al seno de ellas correlatos o ponencias que den a conocer tanto las realizaciones como

las deficiencias de cada país en las ramas que cada uno de ellos considere más perentorias y necesarias, así como lo logrado entre las recomendaciones del Congreso anterior.

El IX Congreso Panamericano del Niño recomienda:

1. Que al considerar el tema arriba mencionado, la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos reconozca la necesidad de prestar especial atención a la protección de los niños y adolescentes, y a la importancia de una cooperación eficaz entre los países Americanos en el estudio y la solución de los siguientes problemas:

a) **Protección de la salud.** — Reducción de la mortalidad infantil, mejoramiento de la nutrición y profilaxis de la tuberculosis.

b) **Protección social.** — Mejoramiento de la protección de los niños abandonados y delincuentes, reconociendo la indispensabilidad de los programas básicos generales de servicio social y de todas las medidas que contribuyen a fortalecer la vida familiar.

c) **Educación.** — Multiplicación de las escuelas y mejoramiento de las facilidades para la enseñanza para que ningún niño carezca de oportunidad para asistir a la escuela.

d) **Preparación de personal especializado.** — Mejoramiento de las facilidades para la preparación del personal técnico indispensable en los campos de la higiene materno-infantil, del servicio social y de la enseñanza.

e) **Cooperación Interamericana.** — Adhesión de todos los países americanos al Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, y mejor apoyo de su labor de parte de los mismos a fin de que el Instituto pueda intensificar su obra de orientación y dirección de los esfuerzos que en toda América se están realizando a beneficio de la salud, la perfección social y la educación de niños y adolescentes, y pueda cooperar más efectivamente con la Unión Panamericana, la Oficina Sanitaria Panamericana y con otros organismos interamericanos especializados.

2. Que el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia consulte con la Unión Panamericana y con los organismos interamericanos cuyas labores tengan relación con estos asuntos, respecto a los medios más efectivos para dar cumplimiento a las resoluciones y recomendaciones que adopte la Novena Conferencia Interamericana

de Estados Americanos con referencia a la cooperación interamericana en lo relacionado a la salud, la educación, los servicios sociales y el seguro social.

El IX Congreso Panamericano del Niño

Considerando:

Que el estado de abandono o semiabandono en que se encuentran gran número de menores en los países americanos obliga a la intervención sumaria en múltiples casos;

Que el ausentismo escolar puede comprobarse en muchos países como causa determinante de situaciones irregulares;

Que existen organismos encargados de la protección y bienestar de los menores,

Resuelve:

Recomendar a los países que aún no lo han hecho:

1º Que los organismos encargados de la protección de menores se responsabilicen con la orientación de quienes han de ejercer directamente la función de vigilancia de menores.

2º Que las personas encargadas de la función de vigilancia, en el caso de no ser trabajadoras sociales, sean debidamente instruídas mediante cursos especiales, acerca de los principios que deben regir su conducta respecto de los menores con quienes (por cualquier concepto) tuvieran que entrar en relación.

Primera Asamblea Panamericana de Población

Universidad del Valle

Cali, Colombia — Agosto 11-14, 1965

La Primera Asamblea Panamericana de Población fue celebrada en Cali, Colombia, en Agosto de 1965 y a ella asistieron 75 participantes de Sur, Centro y Norteamérica, expertos en los campos de la educación, el gobierno, la iglesia, el trabajo, el comercio, las leyes, la salud, los medios de difusión y otras actividades. El presente Informe contiene las Recomendaciones Finales de la Asamblea, la cual fue patrocinada por la Universidad del Valle, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina y la Asamblea Americana de la Universidad de Columbia y además contó con la cooperación y la ayuda financiera del Consejo de Población. Como información previa se distribuyeron entre los participantes varios artículos preparados especialmente para la Asamblea y que serán editados por los doctores J. Mayone Stycos de la Universidad de Cornell, Jorge Arias de la Universidad de San Carlos y Ramiro Delgado García de la Universidad del Valle, en un libro intitulado "El Dilema de la Población en la América Latina" el cual será publicado en español y en inglés.

ALBERTO LLERAS CAMARGO

Presidente

Primera Asamblea Panamericana de Población

CLIFFORD C. NELSON

Presidente

Asamblea Americana

INFORME FINAL

PRIMERA ASAMBLEA PANAMERICANA DE POBLACION

Terminados los debates, los participantes en la Primera Asamblea Panamericana de Población analizaron, en conjunto, el siguiente Informe. Dicho Informe representa el consenso general; sin embargo, a nadie le fue solicitada su firma y no debe suponerse que la totalidad de los participantes estuvo de acuerdo, necesariamente y en forma unánime, con todas y cada una de las recomendaciones.

INTRODUCCION

Las extraordinarias tasas de crecimiento de la población presentes en las Américas durante las últimas décadas, han agravado y continuarán agravando problemas que se relacionan con casi todos los aspectos de la vida, desde el régimen alimenticio del campesino hasta las inversiones necesarias para acelerar el desarrollo económico y social. Existe considerable diferencia entre las naciones americanas en cuanto a su situación demográfica — tamaño, densidad, distribución de la población y velocidad de crecimiento. Aunque los Estados Unidos y el Canadá no afrontan graves problemas demográficos en lo inmediato, sus tasas actuales de crecimiento de población pueden ocasionarles problemas futuros de trascendencia. En contraste, la mayoría de las naciones latinoamericanas tienen tasas de crecimiento de población que son altas, ya sea que se comparen con el crecimiento del producto nacional o con el crecimiento demográfico de otras regiones o de otras épocas. Como resultado de los rápidos y continuos descensos en las tasas de mortalidad, y de la persistencia de altas tasas de natalidad, la población de la región se duplicará aproximadamente en el transcurso de los próximos 25 años, mientras que el número y severidad de sus problemas se multiplicarán por un factor aún más elevado.

Distribución. Aunque en líneas generales la densidad de la población en la América Latina es baja, su distribución es desigual. Debido a que las áreas urbanas están creciendo mucho más rápidamente que las rurales, la distribución inadecuada tiende a agudizarse con el tiempo. Los "cinturones de miseria" que rodean a muchas ciudades latinoamericanas se acrecientan a medida que el campesino abandona sus tierras, debido al crecimiento de la población rural y a otros cambios sociales y económicos.

Desarrollo Económico. Entre los factores que obstaculizan el desarrollo económico se pueden mencionar las excesivamente altas tasas de crecimiento de población, puesto que ellas implican que una mayor proporción del ingreso nacional debe ser ahorrada tan sólo para mantener los actuales niveles de ingreso per cápita. Además, debido a la elevada proporción de gente joven, característica de las naciones de alta fertilidad, se distrae capital de la producción hacia el consumo. Existe una dificultad creciente para el mejoramiento per cápita de los servicios de la comunidad, ya que las nuevas generaciones copan ampliamente las casas, las aulas, y los hospitales que se van construyendo.

Bienestar Familiar. Las altas tasas de crecimiento de la población afectan también a la familia. Las familias con muchos hijos podrán ahorrar e invertir muy poco, debiendo dedicar para consumo una mayor proporción de sus entradas que aquellas con menor número de hijos. Los problemas relativos al grado y clase de educación se agravan también. No menos importantes son los aspectos de salud y de moralidad. Encuestas científicas indican que, en promedio, la mujer latinoamericana (al menos en las ciudades) desearía tener menos hijos de los que tiene; sin embargo, como consecuencia del descenso de la mortalidad infantil, el tamaño de la familia está creciendo en la América Latina. Las mujeres latinoamericanas no han sido indiferentes a esta discrepancia y en los países que hasta ahora se han estudiado prevalecen altas tasas de abortos provocados, lo que ha creado una amplia gama de problemas morales, legales y médicos.

El anterior razonamiento no implica que la América Latina esté en realidad "superpoblada", sino que las actuales tasas de crecimiento de la población obstaculizan el desarrollo económico y social. Tampoco significa que los países latinoamericanos deban detener su crecimiento ni fijar un límite a sus poblaciones sino, más bien, que una tasa de crecimiento de población más moderada tendría muchas ventajas. Lo más importante de todo es que este razonamiento no implica que deba distraerse la atención de las grandes e imperativas necesidades de reformas básicas sociales y económicas.

Para la clase de problemas que hemos venido discutiendo hay soluciones tanto demográficas como de otra índole. Las últimas se refieren a los componentes usuales del desarrollo económico y social—inversión, desarrollo industrial y agrícola, niveles educacionales más elevados, más equitativa distribución del ingreso, medidas de seguridad social, etc.—. Hemos visto que lo anterior es difícil de lograr

cuando existen altas tasas de crecimiento de la población; pero, por otro lado, tasas reducidas de crecimiento de ésta, sin un desarrollo de los factores antes citados, no redundarían en mejoras sociales y económicas satisfactorias. Aunque estas recomendaciones se refieren específicamente a aspectos de población, debe entenderse que es indispensable combinar en forma sensata soluciones tanto demográficas como de otro género.

De todos modos, sea o no demográfico el sistema empleado para enfocar este asunto, deben tenerse siempre presentes como objetivos fundamentales un mejoramiento del bienestar físico y económico del individuo, y la elevación de su nivel cultural. Nuestras recomendaciones están encaminadas a servir de medios para alcanzar tales fines, y como pautas que concedan al hombre una mayor libertad en su búsqueda de metas más elevadas.

RECOMENDACIONES

1) Cada nación, de acuerdo con sus peculiares condiciones culturales, económicas, religiosas y demográficas, debería desarrollar una política de población que abarque amplios objetivos nacionales respecto a la distribución de la población, a la velocidad de su crecimiento, y a los niveles de mortalidad, fecundidad y migración, como parte integrante de su política de desarrollo económico y social. El establecimiento de una política de tal naturaleza debería estar precedido por una discusión pública adecuada y un análisis a fondo de los datos demográficos, económicos y sociales.

2) Los gobiernos americanos deberían conceder prelación especial al mejoramiento de los sistemas de recopilación, proceso y análisis de datos demográficos y de otros que guarden relación directa con ellos. Además, los Ministerios y Oficinas de Planeación que se dedican al estudio de problemas de salud, educación, vivienda y recursos humanos, deberían tener demógrafos a su servicio.

3) Los gobiernos deberían buscar la manera de educar a la comunidad sobre aspectos de sexo y familia con el propósito de estimular una paternidad responsable. Ello significa que deben hacerse esfuerzos por reducir la ilegitimidad y por alentar a las parejas a que tengan un número de hijos acorde con sus propios ideales a la vez que compatible con las posibilidades de que dispongan para proporcionarles los cuidados, la educación y el afecto a que tienen derecho.

4) Las organizaciones nacionales de tipo privado tienen un papel

importante que desempeñar en lo que se refiere a problemas de población. Mientras los gobiernos adoptan políticas definidas, tales agencias deberían servir para despertar la opinión pública, buscar la participación del gobierno y estimular de continuo programas de investigación, difusión y servicio. Mediante programas pilotos podrán demostrar la demanda, posibilidad y gama de programas de población y de educación sexual. Aún después de que los gobiernos adopten un programa, las agencias de tipo privado deberían continuar siendo una fuente de estímulo para nuevas ideas, señalando nuevas maneras de enfocar la planificación familiar, la educación sexual, y adoptando programas experimentales.

Es de gran importancia que tales organizaciones estén integradas por representantes de las diversas actividades de la comunidad, tales como médicos, sociólogos, economistas, empresarios, educadores y religiosos, así como también por representantes de organizaciones obreras y campesinas.

5) Aceptando los objetivos educacionales de los gobiernos, que fueron enunciados previamente, y reconociendo la alta incidencia del aborto criminal y el deseo manifiesto de muchas parejas de espaciar convenientemente el número de sus hijos, los gobiernos, a través de los respectivos Ministerios deberían poner al alcance de las personas que así lo deseen, servicios de planificación familiar e informar sobre su disponibilidad. Estos servicios deberían ofrecer una variedad suficiente de métodos aprobados por el cuerpo médico, para que ellos puedan ser elegidos de acuerdo con los dictados de la conciencia de cada cual.

6) Considerando el hecho de que la mayoría de los países tienen unas tasas de crecimiento urbano desmesuradamente elevadas, los problemas relacionados con migración interna y densidad de población requieren atención especial. En cuanto a las migraciones externas, los gobiernos deberían estimular la permanencia en la región del personal calificado que sea necesario para el desarrollo económico y social.

7) La toma de conciencia sobre los peligros que derivan del crecimiento demográfico y las políticas que al efecto se puedan formular o aplicar, no deben distraer la atención sobre la necesidad de reformas básicas de tipo económico y social.

8) Los organismos intergubernamentales deberían suministrar asistencia técnica y financiera para el establecimiento de programas

nacionales de población, consultando ampliamente e informando sobre las alternativas técnicas y administrativas de tales programas.

9) Los gobiernos e instituciones privadas deberían considerar la conveniencia de celebrar acuerdos bilaterales con organizaciones extranjeras de carácter público o privado para obtener asistencia técnica y financiera en cuanto al estudio, ejecución y evaluación de programas de población.

10) Las Universidades y otras Instituciones de educación superior deberían:

- a) Buscar la manera de incluir el estudio científico de la población dentro de los currícula universitarios en campos tales como derecho, teología, educación, economía, sociología, medicina, salud pública, biología y planeación.
- b) Cooperar entre sí y con organismos privados y gubernamentales con el fin de promover la investigación pura y aplicada de los problemas de población.
- c) Propender por la formación y adiestramiento de personal capacitado en asuntos de educación sexual y familiar, a la vez que establecer métodos apropiados para su enseñanza.
- d) Ser los centros de discusión pública a alto nivel y de la difusión de ideas sobre temas de población.
- e) Participar activamente en programas relacionados con problemas de población y coordinar, mediante centros y grupos de trabajo, el estudio interdisciplinario, la investigación y la discusión indispensables para lograr una amplia planificación integrada que favorezca la solución de los problemas demográficos.

11) Debería ayudarse de continuo a los dirigentes religiosos a obtener la más completa información científica de que se disponga sobre aspectos biológicos, sociales y económicos relacionados con problemas de población. A su vez, los dirigentes religiosos deberían intensificar la comunicación con los científicos, de manera que el público pueda comprender a plenitud el pensamiento dinámico de las Iglesias.

Reunión sobre políticas de población en relación al desarrollo en América Latina

Seminario Preparatorio (6 - 10 de febrero de 1967)

Washington, EE. UU.

Reunión patrocinada conjuntamente por las siguientes organizaciones:

Organización de los Estados Americanos

Organización Panamericana de la Salud

Population Council

Aspen Institute for Humanistic Studies

A. Planteamiento del problema del crecimiento demográfico en relación con las cuestiones del desarrollo y la modernización de América Latina

1. La tasa de crecimiento de la población latinoamericana ha aumentado en los últimos 30 años. Ese aumento principalmente obedece al descenso en la mortalidad, en tanto que se han mantenido a elevados niveles las tasas de fecundidad. La inmigración internacional ha sido un factor secundario de este proceso. Todo esto ha significado un rejuvenecimiento de la población y un incremento de las tasas de dependencia.
2. La migración rural-urbana ha ido más allá de las tendencias y oportunidades de empleo abiertas por la industrialización, lo que ha contribuido a crear problemas de marginalidad y subempleo.
3. Por otra parte, el nivel del ingreso y la condición social de la mayoría de la población latinoamericana (educación, vivienda, convivencia familiar) no parecen estar mejorando sustancialmente. Tampoco se avanza con suficiente rapidez en las reformas estructurales que son necesarias para acelerar el desarrollo económico y social de los países de la región.
4. La dimensión y las características del problema demográfico con

relación a la coyuntura de desarrollo constituyen un fenómeno no igualado hoy en ninguna otra área en vía de desarrollo.

5. La introducción de nueva tecnología, la modernización social y la planificación del desarrollo son esenciales para incrementar los niveles de ingreso. Se requiere, sin embargo, en virtud de las características de la expansión demográfica actual, una conjugación de esfuerzos de desarrollo más intensos y mejor coordinados que los realizados hasta ahora.
6. A esto habría que agregar que la demanda de mejoramiento social es hoy día mucho más intensa debido a la mayor participación de la población en la vida nacional y a la creciente extensión de los medios de comunicación.

B. Bases para la formulación de una política de población

7. Hasta ahora se ha dado en América Latina atención apenas secundaria y aislada a la política de población, pero dado el reciente dinamismo de las tendencias demográficas, se hace más necesario considerarla como parte integral de una política de desarrollo.
8. Si bien no existen políticas de población definidas explícitamente en ningún país de América Latina, la dinámica natural de la sociedad y la acción de programas aislados están determinando cambios de las variables demográficas. Por ejemplo, los programas de salud tienden a reducir con rapidez la mortalidad; muchos aspectos de los programas de desarrollo modifican la localización de la población e influyen en los niveles de natalidad en las zonas urbanas; las condiciones sociales de grandes sectores de la población están llevando a ciertas prácticas no controladas que afectan las tasas de la natalidad y deterioran la salud.
9. En lugar de medidas no articuladas y de las acciones que inciden sólo sobre ciertos aspectos del problema, parece conveniente formular una política de población que, ubicada en el contexto de una política general de desarrollo, tome en cuenta todos los factores posibles y que desde luego variaría de acuerdo con las condiciones de cada país.
10. Entendemos por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y deseos de las unidades familiares y la colectividad, a los efectos de influir di-

- rectamente sobre la magnitud probable de la población, su composición por edades, el tamaño de la familia y la distribución regional o rural-urbana de los habitantes, con el fin de facilitar la consecución de los objetivos del desarrollo. Dicha política deberá considerar y evaluar las influencias que sobre estas variables tienen los cambios en los procesos sociales, especialmente en educación, vivienda, salud y empleo.
11. Se reconoce que de hecho existe una demanda de información sobre métodos de planificación familiar y una urgente necesidad de suministro apropiado de protección integral de la familia, medidas que encuentran su justificación por la situación presente de amplios sectores de la población latinoamericana y que las autoridades de salud deben tener en consideración y promover por serias razones de salud y bienestar familiar. Sin embargo, tales acciones no pueden identificarse como una política de población entendida en toda su amplitud, ni puede considerárselas sustitutos de acciones urgentes para acelerar el desarrollo económico y social y modificar las características presentes de la distribución del ingreso prevaleciente en la mayoría de los países de la región.
 12. Una política de población que sólo atendiera a los aspectos mencionados en la primera parte del párrafo anterior y a su influencia sobre la fecundidad no podría resolver los problemas que plantea el desarrollo económico y social de América Latina. Aún suponiendo que tales medidas fueran plenamente eficaces, un crecimiento menos rápido de la población no eximiría a ningún gobierno de la obligación de llevar a cabo cada día con mayor intensidad, el conjunto necesario de programas y políticas de transformación económica y social. Más aún, una política de población sólo podría tener pleno éxito en el contexto de aquellos programas y políticas, tales como los de tenencia y uso de la tierra, aprovechamiento racional de los recursos naturales, reformas educativas, mayor eficiencia en los servicios de salud, capacitación de la fuerza de trabajo, mayor participación cívica, económica y social de la población, desarrollo urbano y regional y, especialmente, el mejoramiento de la distribución del ingreso.
 13. Se reconoce que algunos de los aspectos de una política de población sólo podrán tener efecto a largo plazo; por ejemplo, la magnitud de la fuerza de trabajo en las próximas décadas está ya determinada principalmente por los nacimientos habidos en

- los últimos años, las actuales tasas de sobrevivencia y las tendencias de la demanda de mano de obra.
14. En el corto plazo, algunas medidas, incluídas las relativas a la regulación de la fecundidad, podrán ejercer efectos en las condiciones de nutrición, salud, oportunidades educativas, hacinamiento urbano, y oportunidades de una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo, así como en el costo de algunos servicios sociales.
 15. No obstante algunos resultados positivos a corto plazo, el hecho de que particularmente a largo plazo podría pensarse en beneficios sustanciales de una política de población y la hipótesis de que el propio desarrollo económico y social de los países influye sobre el ritmo de crecimiento demográfico, refuerzan la creencia de que la intensificación del desarrollo económico y social es el instrumento fundamental para que América Latina resuelva los problemas demográficos que ahora enfrenta y los que puedan presentarse en el futuro.
 16. Precisamente por estas razones, es indispensable que los gobiernos se planteen, desde ahora, los objetivos de su política de población y la estrategia a seguir para llevarla a cabo dentro del contexto de una política general de desarrollo.
 17. A pesar del creciente volumen de información demográfica proporcionada por los censos, los estudios especializados y los medios de comunicación pública, es necesario ahondar en el conocimiento de la dinámica de la población y de su relación con los demás fenómenos sociales y económicos y crear conciencia objetiva de los hechos conocidos.
 18. La complejidad de los cambios demográficos exige cada vez más un conocimiento técnico que, por desgracia, no siempre se ha tomado en cuenta en la planificación sectorial y global, y que ha provocado polarizaciones de opinión no siempre sustentadas en un análisis desapasionado. Es urgente reforzar los servicios nacionales de estadísticas vitales, mejorar la elaboración, la publicación y los análisis de los censos de población, realizar encuestas sobre aspectos importantes de las variables demográficas, fomentar la investigación e incrementar la preparación de técnicos y profesionales en demografía y las disciplinas conexas. Los gobiernos, las instituciones universitarias y los centros nacionales de investigación, públicos y privados, deben tener un papel importante en esta tarea. Por su parte, es de esperar que las orga-

nizaciones internacionales intensifiquen su cooperación técnica a las entidades nacionales a través de cursos de formación profesional, programas de investigación, programas de becas y el fortalecimiento institucional.

19. Corresponde a cada país dar a la política de población el enfoque que convenga a las políticas nacionales de desarrollo, sin perjuicio de las aportaciones públicas y privadas del exterior que puedan contribuir a las investigaciones demográficas o a la formulación de una política de población que se decida a nivel nacional.
20. Si bien el Seminario reconoce unánimemente la importancia del problema demográfico y la urgencia de formular políticas de población, los participantes expresaron preocupación por el hecho de que estiman que la adopción de una política de población pudiera desviar la atención de los problemas centrales del desarrollo de América Latina y de la resolución de las condiciones económicas y financieras externas requeridas como complemento de los esfuerzos internos.
21. Falta mayor comunicación interdisciplinaria en esta materia; pero el diálogo iniciado en el Seminario indica a su vez posibilidades amplias de entendimiento que, sin duda, contribuirán a aclarar problemas y conceptos como base para la acción de los gobiernos. La reunión de Caracas podrá ser un paso positivo de acercamiento en esta dirección.

Nota: Los anteriores párrafos expresan bases de acuerdo sobre aspectos generales. En el informe que se presente a la reunión de Caracas se desarrollarán estas ideas y se incluirá la consideración de sectores particulares, tales como salud, vivienda, desarrollo urbano, fuerza de trabajo, investigación y formación profesional, desarrollo agrícola, desarrollo de la comunidad y otros, con base tanto en los documentos del Seminario como en los puntos de vista expresados por los participantes.

Políticas de población en relación al desarrollo

11-16 setiembre de 1967

Caracas, Venezuela

La Reunión sobre Política de Población en Relación al Desarrollo en América Latina, se realizó bajo el patrocinio conjunto de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Consejo de Población y el Instituto Aspen para Estudios Humanísticos, con la colaboración del Gobierno de Venezuela, a través de su Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

En esta reunión —resultado de un seminario preparatorio reunido en Washington en el mes de febrero— se contó con la asistencia de ministros y otros altos funcionarios de entidades de planificación, salud, educación, trabajo y desarrollo urbano y rural de los países miembros de la OEA, así como de expertos e instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, relacionadas con los problemas de población y desarrollo en América Latina.

Durante los días fijados para las sesiones, el debate se ciñó al siguiente temario:

I. Objetivos de una política de población en el contexto de las políticas nacionales de desarrollo.

II. Estrategia para formular y ejecutar una política de población. Experiencia en otros países.

- a. Consideraciones de los recursos administrativos y técnicos disponibles o necesarios.
- b. Aspectos financieros.
- c. Experiencias registradas en otros países. Estudio de casos.

III. Promoción de las investigaciones y formación de técnicos y profesionales en demografía.

La Declaración formulada por los participantes al término de esta Reunión, versa sobre los siguientes puntos:

- La población en el desarrollo.
- Definición de política de población.
- Población y políticas sectoriales:
 - a. educación,
 - b. fuerza de trabajo,
 - c. salud,
 - d. desarrollo agrícola,
 - e. desarrollo urbano,
 - f. planificación general del desarrollo.
- Objetivos y medios de acción.
- Investigación y enseñanza de la demografía.

La población en el desarrollo

1. Las naciones latinoamericanas están empeñadas, individual y conjuntamente, en un decidido esfuerzo por acelerar el desarrollo económico y social y elevar las condiciones de vida de su población. Los programas de desarrollo vigentes y la acción internacional vinculada a ellos procuran, de modo especial, mejorar el nivel de vida y de productividad de los sectores de población hasta hoy rezagados, sobre todo en las zonas rurales, y de aquellos que el cambio social contemporáneo mantiene marginados de los beneficios del adelanto económico, tecnológico y cultural.

2. Durante los dos últimos decenios se ha creado una conciencia cada vez mayor acerca de la complejidad de los fenómenos del desarrollo económico y social latinoamericano, tanto a nivel nacional como internacional. La acción del sector público, aunada a la laboral, empresarial, y de otros grupos del sector privado, ha permitido, asistida por la cooperación internacional, iniciar y ejecutar programas de acción en materia agraria y agrícola, en la industria y los transportes, en los campos de la educación, la salud y el bienestar, la vivienda y las condiciones urbanas, y en casi todas las manifestaciones de la vida productiva y de la convivencia social.

3. La planeación de los distintos sectores, llevada a cabo cada vez con mayor detenimiento y con resultados que se traducen ya en la consecución parcial de las medidas establecidas, está siendo objeto, también, de coordinación a nivel nacional, de tal suerte que muchos países han adoptado planes nacionales de desarrollo económico y social que fijan un marco para la acción pública y privada, y la cooperación exterior, en todos los niveles. Dichos planes nacionales han significado, a su vez, una creciente definición de las políticas económicas y sociales en lo interno y de las políticas relativas al comercio exterior y la cooperación financiera internacional, necesarias para que los planes puedan cumplirse. Estos esfuerzos de los países para planificar sus objetivos de desarrollo, han significado un proceso positivo que debe ser un medio dinámico de continua evaluación. Desde 1961, con la adopción de la Alianza para el Progreso como política interamericana, se ha dado impulso a los múltiples esfuerzos nacionales. Más recientemente, en 1967, los Jefes de Estado de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos han proclamado su propósito de reforzar los programas planteados anteriormente, comprometiéndose a acelerar el proceso de integración económica latinoamericana como ele-

mento indispensable del desarrollo y a llevar para la acción del mismo, el concurso de la ciencia y la tecnología modernas. El desarrollo económico y social ha adquirido en la conciencia de los pueblos latinoamericanos el carácter de un propósito central y obligado de su pleno desenvolvimiento.

4. Constituye parte esencial de estos objetivos y estas políticas, el mejoramiento del hombre en sus aspectos culturales, de bienestar individual y familiar y de capacidad para participar en el proceso productivo. La población latinoamericana, considerada como un conjunto de recursos humanos integrados en instituciones, influidos por las condiciones ecológicas y en constante transformación por la acción de la ciencia y la tecnología, así como de las ideas, es objeto frecuente de la acción gubernamental o privada. Cualquier medida aislada que se tome, por ejemplo, en materia agraria, de bienestar social, de prevención o curación de enfermedades, de oportunidades de educación, de desarrollo urbano, o en el campo moneatrio, fiscal o de comercio exterior, repercute en la familia y en el conjunto de los valores que conforman las actividades de los individuos en relación con el desarrollo económico.

5. Sin embargo, ha sido común, en la formulación de los pro-

gramas y los planes de desarrollo, no tomar suficientemente en cuenta las repercusiones de los mismos sobre las características cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos. El hombre, como elemento de la producción y como beneficiario de la misma, no ha sido puesto en condiciones adecuadas desde el punto de vista educativo, de la salud y de su participación en la vida nacional para desempeñar con plenitud el papel que los planes de desarrollo le asignan y que los objetivos sociales le fijan como derecho.

6. Se ha avanzado en la definición y elaboración de políticas de recursos humanos, expresadas a través de programas para la expansión y el mejoramiento de los sistemas educativos, la formación de trabajadores y técnicos, la capacitación de personal técnico y administrativo de nivel superior y las medidas sobre seguridad social y bienestar de la familia; pero no se ha reconocido que también hace falta un conjunto de políticas y programas que, según las necesidades y previsiones de cada país, afecten en forma coherente las variables fundamentales determinantes, a largo plazo, de la cantidad y la calidad de los recursos humanos. Estas variables son la fecundidad, la mortalidad y la movilidad de la población. Junto con los factores biológicos y ecológicos, existen cambios institucionales,

transformaciones de la estructura social y factores del desarrollo económico que condicionan a dichas variables y dan lugar a que la población crezca a determinado ritmo, tenga una determinada composición por edades y acuse una distribución geográfica dentro del territorio de un país. Ninguna población tiene características fijas sino que evoluciona por la acción directa o indirecta, a corto y a largo plazo, de los factores que condicionan esas variables. El cambio demográfico está siempre presente y afecta, por fuerza, cualquier plan o política de desarrollo económico y social, al mismo tiempo que es afectado por estos procesos.

7. Las consideraciones anteriores ponen en evidencia que dadas las condiciones actuales y en perspectiva, y los datos verificados en los censos, en las estadísticas corrientes y en el creciente número de estudios técnicos llevados a cabo en los últimos años, y asimismo, tomando en cuenta las proyecciones demográficas hechas por instituciones autorizadas y por especialistas altamente calificados, será de importancia cada vez mayor —y a veces urgente— que los países latinoamericanos definan los términos de una política de población congruente con su aspiración económica, social y cultural.

8. Esta Reunión constituye la primera ocasión en que se toma conciencia de una variedad de ele-

mentos y aportaciones que permiten examinar y correlacionar los muchos aspectos de una política de población. Con la ayuda del Seminario de expertos realizado en la sede de la OEA en febrero del presente año y con base en los trabajos preliminares de los organismos patrocinadores y de las diversas organizaciones internacionales y nacionales sobre los temas de esta Reunión, los participantes pueden ya presentar en forma preliminar los planteamientos generales que podrían guiar a la comunidad latinoamericana para que en cada país, según las condiciones y objetivos nacionales, se estudie la situación demográfica, se analicen las consecuencias de los diferentes fenómenos sociales y de la acción pública y privada encaminada a resolverlos, y se adopten en forma orgánica y racional las nuevas medidas y los programas de conjunto que en cada caso se estimen convenientes.

9. La Reunión señaló que será necesario modificar ciertos factores exteriores que son adversos al desarrollo de América Latina. Los países han venido sufriendo las consecuencias de la falta de oportunidades para mejorar las condiciones de sus relaciones económicas con las naciones industrializadas y de la inestabilidad de los precios de exportación de sus productos básicos, que están, a veces, sujetos a factores que les son in-

controlables y que tienden a deprimirlos. En tanto no se mejoren las perspectivas de la cooperación económica internacional, en especial en materia de comercio de productos básicos de los que depende en alto grado la economía latinoamericana, la ejecución de los programas de desarrollo no podrá alcanzar pleno éxito.

10. La Reunión ha permitido asimismo evaluar y examinar la acción presente y las posibilidades de cooperación de las organizaciones internacionales tanto oficiales como de iniciativa privada, con los países latinoamericanos en las tareas relativas a la formulación de sus políticas en materia de población. La Reunión ha tenido en cuenta, además de los aportes del pensamiento científico contemporáneo y de las numerosas manifestaciones que ya existen en el ámbito de las políticas nacionales relativas a población, las reiteradas declaraciones y resoluciones adoptadas a los más altos niveles por las Naciones Unidas y sus organismos especializados, las organizaciones del sistema interamericano y las conferencias internacionales de carácter científico referentes a distintos aspectos de los problemas demográficos.

Definición de política de población

11. Con base en estos antece-

dentos, la Reunión estima necesario subrayar que una política de población no debe adoptarse en forma aislada o unilateral sino como parte del desarrollo total.

12. Más concretamente, debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la colectividad, para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes, y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento económico y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso.

13. Para la elaboración de la política de población se deberán considerar los diversos factores y las relaciones recíprocas que en forma múltiple y cambiante afectan el papel de la población en el desarrollo, especialmente la educación, la vivienda, la salud y el empleo. Deberá entenderse asimismo que tal política no puede sustituir el conjunto de acciones necesarias y urgentes que demanda la aceleración del desarrollo

económico y social, y su formulación podría ser útil para los planes y programas de los gobiernos con el fin de lograr la redistribución del ingreso, eliminar las tendencias que determinan una distribución regresiva del ingreso, impiden el desarrollo rural y llevan a un crecimiento urbano desequilibrado.

14. Mientras los planes y los programas de desarrollo económico y social actualmente en ejecución a que se han comprometido los países latinoamericanos no alcancen plenamente sus objetivos y, por tanto, subsistan las condiciones de baja productividad, deficiente distribución del ingreso, defectuosa distribución regional de la actividad, rezago en el desenvolvimiento de la educación y la salubridad, desventaja en el comercio internacional y dificultades para producir las transformaciones agrarias e institucionales previstas en la Carta de Punta del Este y en la reciente Declaración de los Presidentes de América, será necesariamente más importante que los gobiernos presten atención preferente a las necesidades de la población desposeída. Para el diseño de una política de población en cada país, se recomienda realizar estudios más completos y profundos que aclaren las complejas relaciones señaladas en párrafos anteriores.

15. Además, desde hace tiem-

po existen problemas específicos relativos a la salud del individuo y de la familia, al bienestar material y espiritual de la unidad familiar, a la capacidad cultural de la población activa, a la formación de las nuevas generaciones y a la participación efectiva de los habitantes en los procesos productivos, que han demandado de la acción pública y privada, programas y medidas específicos encaminados a aliviar y mejorar esas condiciones. No cabe duda que dichos programas, cuyo ritmo y alcance varía en los diversos países, están atendiendo a problemas cuya solución, en muchos casos, es urgente, y en relación con ellos se actúa, entre otras cosas, para regular la variable fundamental del crecimiento demográfico, que es la fecundidad, a través de la investigación médica, la difusión de información sobre distintos aspectos de la salud de la mujer y de su función reproductiva y la planificación familiar.

16. Es de desear, sin embargo, que todos estos programas específicos sean evaluados cada vez más en función de los objetivos generales y que sean coordinados debidamente para integrarse en los programas generales de desarrollo.

Población y políticas sectoriales

17. La política de población no sólo tiene interés desde un punto

de vista global del desarrollo futuro de los países latinoamericanos, sino que, además, en cada nación necesita relacionarse con los objetivos de los distintos sectores de la actividad económica y social. La Reunión se ha ocupado preferentemente de la política de población en relación con la educación, la fuerza de trabajo, la salud, la producción de alimentos y las condiciones de la vida rural, y el desarrollo urbano. En cada uno de estos sectores se ha explorado la forma en que las variables demográficas influyen en la obtención de los resultados que pretenden los planes económicos y sociales y cómo estos elementos de producción y de mejoramiento social repercuten a su vez en las variables demográficas. Se ha tenido plena conciencia, por una parte, de que las naciones latinoamericanas están haciendo frente a un gran rezago histórico y, por otra, de que la actual etapa de aceleración a que se han comprometido coincide con el hecho de una población acumulada, ya considerable en la mayoría de los países y, todavía más, con tasas de incremento sin precedente y de características no igualadas hoy en ninguna otra área en vía de desarrollo. Si bien no se puede afirmar que la falta de éxito de muchos de los planes y programas de desarrollo económico y social en América Latina se deba a la

magnitud y las características de las tendencias demográficas, no cabe duda que gran parte de los esfuerzos de cada país por elevar sus niveles de productividad y empleo y mejorar las condiciones sociales, queda absorbida al extenderse a una población creciente que demanda los servicios a que tiene derecho, sin que la población ya existente reciba, con la intensidad necesaria, los beneficios de la acción pública y privada. Desde luego que cualquiera sea la tasa de incremento demográfico, los países latinoamericanos están en la obligación de intensificar sus inversiones en educación, salud y bienestar y de mejorar su eficiencia, así como de desarrollar la capacidad productiva de conjunto. Es más, ningún gobierno podría considerar que una menor tasa de incremento de la población le autorizaría a reducir los esfuerzos destinados a lograr la transformación económica y social de su país. En todo momento, será necesario contrastar la realidad y las tendencias presentes con los objetivos a largo plazo y determinar la intervención del fenómeno demográfico en la consecución de esos objetivos.

A. Educación

18. La incorporación de las nuevas generaciones al sistema educacional y el mejoramiento de

la enseñanza impartida, dependen de diversos factores cuyas complejas relaciones inciden en el campo de las políticas de población antes definidas. En vista de que la magnitud de los esfuerzos se diluye con frecuencia en atender año a año a un creciente contingente que solicita educación, es manifiesto que una solución de fondo implica una transformación cualitativa de los sistemas de enseñanza existentes. El incremento de la masa estudiantil ha contribuido a provocar la crisis de la educación "elitista" tradicional, pero con frecuencia las instituciones docentes no han reaccionado en forma rápida y adecuada creando nuevas alternativas. La necesidad de aumentar la eficiencia de la escuela con objeto de convertirla cada vez más de gasto corriente en inversión e instrumento de promoción del hombre es un problema que entraña decisiones en el campo de la política de población. Es preciso considerar, por una parte, las relaciones entre la enseñanza y la unidad familiar y las prioridades educativas regionales y urbano-rurales, y, por otra, las necesidades relativas a la calificación de la fuerza de trabajo y a la formación de un cuerpo ciudadano.

19. Las aceleradas tasas de crecimiento de la población escolar plantean la conveniencia de distinguir dos campos de acción paralela: en primer lugar, desarro-

llar una eficiente educación general, incorporando valores de cambio y renovación, y dándole contenidos más acordes con las variables y los requerimientos del progreso; en segundo lugar, promover el desarrollo de cuadros funcionales científicos y tecnológicos de nivel medio y alto, de modernas élites que ayuden a disminuir el creciente desnivel que producen las enormes inversiones que las naciones industriales están dedicando, de manera ascendente, a estas actividades.

20. Pero satisfacer estos dos niveles de la acción educativa implica no sólo decidir acerca de la incorporación de grandes masas a la enseñanza general sino, además, definir el contenido de ésta. En el juego que asigna prioridades entre las variedades de formación especializada y la educación general, surgen diversas coyunturas y alternativas a lo largo de un proceso de desarrollo, de tal suerte que se requieren reacondicionamientos rápidos y flexibles de las instituciones docentes.

21. La estructura de las instituciones educativas debe ser objeto de adaptación para que haga frente a los tipos de educación que el desarrollo económico y social, en especial el industrial y el agrícola, demandan en la actualidad.

22. La expansión del sistema educativo tiene también relación con las tendencias demográficas

por el hecho de que permite, a corto plazo, postergar el ingreso de la población joven a la fuerza de trabajo y elevar el nivel de capacitación que tenga cualquier grupo de edad en el momento de su participación en la actividad económica. Sin embargo, las elevadas tasas de incremento actuales de la mayoría de los países latinoamericanos y la consecuente proporción creciente de población en edad escolar están provocando una presión sobre el sistema educativo difícil de resolver si, al mismo tiempo, se han de atender consideraciones cuantitativas y cualitativas en la educación. La consecuencia obvia es que además de modificar los sistemas formales de educación, también habrá necesidad de complementarlos con programas de capacitación laboral y de educación de adultos, que hagan posible elevar el nivel cultural y técnico de grandes masas de población que no hayan podido ingresar en forma regular al sistema escolar o que hayan tenido que abandonar antes de concluir los ciclos de educación correspondientes.

23. En general, el rápido incremento demográfico y la aún más rápida migración rural-urbana intensifican la necesidad de industrializar y de incrementar los servicios urbanos como medio principal de absorción de la fuerza de trabajo, de donde resulta otra res-

ponsabilidad de gran magnitud para el sistema educativo, en el sentido de proveer preparación para las tareas de una comunidad moderna y de fomentar el espíritu de iniciativa y la capacidad de creación y ajuste a las cambiantes condiciones de una sociedad en transformación.

24. Los sistemas tradicionales de educación formal, en todos los niveles, son rígidos y frecuentemente están mal adaptados a los requerimientos del mundo real. A pesar de los interesantes experimentos registrados en el uso de los medios de comunicación con alcance masivo, incluyendo la revolucionaria industria de la televisión con fines informativos e instructivos, poco se ha hecho hasta el momento para explorar los potenciales de este medio para el desarrollo nacional y de la comunidad. El advenimiento de la transmisión por medio de satélites ofrece a todos los países el desafío de desarrollar los enormes potenciales de este medio de comunicación, a fin de que el desarrollo de los recursos humanos dé expansión a las fuentes creadoras y productoras del individuo. Tanto el desarrollo humano como el material dependen fundamentalmente del compartir los conocimientos y las técnicas contemporáneas que quizá sea el componente más importante de los procesos de desarrollo en la actualidad. Sin em-

bargo, los gobiernos nacionales y las compañías radioemisoras y de televisión deben cuidadosamente adaptar el material de sus programas a las necesidades culturales, educativas y sociales de cada país.

B. Fuerza de trabajo

25. La alta tasa de crecimiento vegetativo de la población y la estructura a que ella da lugar, origina un marco demográfico especial para la fuerza de trabajo. En primer lugar, ésta constituirá una proporción relativamente baja respecto de la población total, si se compara con poblaciones de baja natalidad; en segundo lugar, tendrá una alta proporción de personas jóvenes. La composición por sexos de la fuerza de trabajo se modificará en función de la distribución geográfica de la población, así como de las actividades económicas que con más rapidez pueden crear nuevos empleos.

26. La frecuente disparidad entre la población que entrando en edad económicamente activa desea trabajar y las oportunidades de empleo creadas por la economía, se traduce en una clara situación de subempleo y desempleo. Las características de estos fenómenos son estructurales, puesto que la economía no se puede ajustar estrictamente a la composición y al nivel técnico de la fuerza de trabajo. La tecnología disponible

se caracteriza en la actualidad por la alta intensidad en el uso del capital, con lo cual se absorbe menos mano de obra por unidad de capital invertido. No siendo posible, a veces, determinar con absoluta precisión los elementos físicos, materiales e institucionales que intervienen en el proceso productivo, se debe considerar, al menos para algunos sectores, la conveniencia de tecnologías que demanden una mayor proporción de empleo del factor humano.

27. Es de especial importancia la creciente búsqueda de trabajo remunerado por parte de la mujer, cuyas posibilidades de trabajo radican, sobre todo, en la disponibilidad de empleo de su capacitación actual y en la edad en que pueda liberarse, aun cuando sea parcialmente, de las responsabilidades de la atención familiar.

28. Mientras la industrialización y el desarrollo de los servicios urbanos no absorban suficientemente los incrementos de la fuerza de trabajo debidos al crecimiento demográfico general y a la migración rural-urbana, los crecientes contingentes de población sin calificación técnica ni nivel cultural adecuado tienden a deprimir los salarios relativos en las ocupaciones menos calificadas y a agravar el subempleo y el desempleo en las grandes concentraciones de población marginal urbana, contribuyendo asimismo al em-

peoramiento de las condiciones de vivienda y de bienestar familiar.

29. Las consideraciones anteriores permiten señalar que una política sobre fuerza de trabajo y empleo como parte integrante de una política nacional de desarrollo económico y social no puede prescindir del análisis de los fenómenos demográficos y de la incidencia de las variables fundamentales en la determinación de la población activa, presente y futura. Este problema general tiene una aplicación particular al nivel regional, al tomarse en cuenta los factores que están determinando fuertes migraciones internas en los países latinoamericanos.

C. Salud

30. Al considerar el sector de salud y bienestar familiar, la Reunión reconoció, por una parte, que el mejoramiento de las condiciones ambientales y de salubridad constituye uno de los elementos esenciales del desarrollo social y productivo de las naciones latinoamericanas, y, por otra, que los gobiernos, con la cooperación de las organizaciones internacionales, han estado llevando a cabo, con creciente intensidad, programas médicos, sanitarios (incluyendo saneamiento ambiental) y de mejoramiento familiar que han tenido el resultado, entre otras cosas, de

reducir la mortalidad general e infantil, la morbilidad y la incapacidad para el trabajo.

31. Sin embargo, el rápido incremento demográfico, y en particular las altas tasas de fecundidad que prevalecen en las zonas rurales y entre los grupos de bajo ingreso en las zonas urbanas, junto con el escaso nivel cultural y las insuficientes oportunidades de empleo, han caracterizado una situación en que es de dudar que se estén corrigiendo en escala suficiente, en la mayor parte de los países, las condiciones de insalubridad, enfermedad y desventaja social en que se encuentran grandes sectores de la población. A la condición general descripta, debe agregarse que la extensión de los medios de comunicación modernos y la mayor participación de la población en la vida nacional han originado una demanda de mejoramiento social mucho más intensa. El efecto que ya han tenido los programas de salud en reducir la mortalidad en general y aumentar la supervivencia de los niños —con su consecuencia en el tamaño de la familia, principalmente en los estratos de bajo ingreso de la población— plantea, tanto al nivel familiar como al nacional, la necesidad de la planificación familiar como instrumento de estabilidad en las relaciones familiares y de mejoramiento de las condiciones

de salud y vida de la familia. Se reconoce que el proceso educativo es incompleto para la formación integral del individuo si no se incluyen programas de educación sexual, especialmente en lo relacionado con biología de la reproducción.

32. Hoy se dispone de nuevas técnicas que la ciencia médica y la industria han desarrollado para mejorar la salud. Con frecuencia, el estado de atraso cultural de los sectores de bajo ingreso y la dimensión de la familia que coincide con esa condición, son una barrera para el aprovechamiento pleno de los avances científicos en materia de salud. Las responsabilidades sociales en el campo de la salubridad y del bienestar deben ir más allá de proveer servicios médicos para la prevención y curación de enfermedades, y servicios públicos para suministrar agua y alcantarillado; deben abarcar el conjunto de condiciones socioeconómicas familiares que amplíen la capacidad de la persona para participar en la actividad productiva y beneficiarse de los rendimientos de la misma. En este contexto, la Reunión reconoció que la planificación familiar y los servicios médicos y asistenciales relativos a ella constituyen un elemento importante de la acción social y de una política de población como parte, a su vez, de una política ge-

neral de desarrollo económico y social.

33. La alta fecundidad de las mujeres latinoamericanas —comprobada en encuestas efectuadas recientemente— causa graves riesgos y perjuicios a la salud que se traducen, entre otras consecuencias, en una elevada tasa de abortos provocados. El aborto es una de las principales causas de enfermedad, invalidez y muerte materna en América Latina. La alta fecundidad agrava asimismo las condiciones de desnutrición infantil ya prevalecientes. Puede acarrear, también, problemas sociales y económicos, entre ellos los de la desintegración del núcleo familiar, el abandono del hogar por parte del hombre, la delincuencia juvenil y otros desajustes sociales. Además, desde el punto de vista médico, se reconoce que el espaciamiento y la limitación de los embarazos permite mejorar las condiciones de salud de la madre y de los niños ya nacidos.

34. En consecuencia, y atendiendo a la demanda de información y de servicios ya manifiesta en América Latina y al derecho de la pareja conyugal a decidir sobre el número de hijos y su espaciamiento, se considera que los servicios de salud, tanto públicos como privados y los de los sistemas de seguridad social, deberán estar en capacidad para poner al alcan-

ce de las personas de todos los niveles sociales, la información y la asistencia médica que puedan requerirse en materia de planificación familiar. Para ello, a la vez que se proyectan y desarrollan programas de acción, será preciso mejorar la preparación del cuerpo médico y paramédico sobre biología y fisiología de la reproducción, y sobre los aspectos demográficos, socioeconómicos y de salud de la planificación familiar. Especial atención deberá ser prestada en el sentido de llevar a conocimiento de la población analfabeta la existencia de métodos de planificación familiar.

35. En la consideración de estos problemas merece atención, por lo menos igual a la que recibe el sector urbano, la población rural que todavía se encuentra marginada de los servicios de salud.

36. El bienestar de la familia entendido en sentido profundo y una acción real de la comunidad en pro de su mejoramiento suponen una coordinación de esfuerzos de los programas de salud, protección y nutrición infantil, asistencia materna, seguridad social y planificación familiar.

37. Desde el punto de vista del sector salud en sí y del conjunto de los programas de desarrollo, se deberán evaluar periódicamente los resultados de los programas de salud en cuanto a su alcance, su intensidad y su efecto

en las variables demográficas fundamentales.

38. En relación con la planificación familiar, es importante anotar que las nuevas tendencias que se manifiestan en las esferas religiosas aceptan crecientemente la realización de programas que, respetando la conciencia individual y los diversos credos, ponen al alcance de la población las informaciones y servicios necesarios para la libre decisión sobre el tamaño de la familia. Las mismas esferas religiosas recuerdan, además, la importancia que debe ser dada a valores sociorreligiosos tales como la indisolubilidad de la familia, el amor conyugal y la paternidad responsable.

D. Desarrollo agrícola

39. La actividad agropecuaria continúa absorbiendo alrededor de la mitad de la población latinoamericana pero contribuye con una proporción mucho menor del producto bruto de la región. Además, la producción agropecuaria total ha crecido insuficientemente en los últimos 20 años. En muchos países, la tasa de producción de alimentos es inferior a la del crecimiento de la población, por lo que la proporción de alimentos per cápita disminuye constantemente.

40. Al lado de sectores altamente tecnificados de agricultura

comercial subsisten grandes áreas de escasa o nula producción. Tampoco se protegen adecuadamente los recursos actualmente en explotación. No obstante la absorción de población por la industria y por los sectores terciarios urbanos, la magnitud absoluta de la población rural sigue creciendo y no se estima que pueda alcanzarse una transición, como la observada en otros países, en un futuro previsible.

41. En consecuencia, se plantean dos problemas igualmente graves en el desarrollo latinoamericano: por un lado, la presión de la población agraria sobre la tierra disponible y, por otro, la capacidad de esa población para producir los alimentos demandados por ella misma y por los habitantes urbanos, cuyo ingreso tiende a elevarse con mayor rapidez, y para suministrar las materias primas agrícolas que requiere la industrialización o que se exportan en forma bruta o transformada.

42. La satisfacción de las necesidades alimentarias futuras, sobre todo si se desea alcanzar las metas de nutrición consideradas indispensables para otorgar a la población un estado óptimo de salud, supondrá esfuerzos ingentes de transformación de la estructura agraria, de inversión en obras agrícolas, de mejoramiento de las técnicas de cultivo y de educación rural, además del perfeccionamiento de las políticas de precio

y de comercialización de los productos agrícolas.

43. Aunque la ciencia moderna ha demostrado la posibilidad de elevar los rendimientos de la agricultura y aun de aprovechar los recursos terrestres y marítimos antes no utilizados, la experiencia de los últimos años hace dudar que los países latinoamericanos puedan, sin cambiar drásticamente la tecnología actual, cumplir efectiva y regularmente los objetivos del desarrollo agrícola, de tal manera que se eviten las importaciones de productos básicos, con el consecuente desperdicio de divisas, y garantizar a la población rural un ingreso familiar estable y adecuado.

44. Por estas razones, las políticas agraria y agrícola deberán, al igual que en otros sectores, tomar en cuenta muy cuidadosamente los factores demográficos, tanto los relativos al propio crecimiento de la población rural como los de las migraciones internas regionales o rural-urbanas. La política de población, considerándola en todos sus aspectos y sin descuidar el de los niveles de fecundidad, deberá formar parte creciente de la estrategia general de planificación en el sector agrícola.

E. Desarrollo urbano

45. Los desequilibrios regionales y la disparidad de condiciones

de productividad y de vida entre las zonas rurales y las urbanas, han originado una concentración de población en las principales ciudades a un ritmo superior a la capacidad de absorción física de los centros urbanos y a la capacidad económica para ofrecer empleo productivo. Además, las ciudades no han podido, en estas condiciones, adaptar su estructura institucional para crear condiciones de participación social suficiente. Todas las ciudades principales de América Latina tienen hoy zonas marginales donde habitan millones de personas desvinculadas de gran parte de la vida económica y social moderna, a pesar de su proximidad física.

46. Por otra parte, la incorporación de nuevos espacios económicos requiere formar centros dinámicos de población capaces de estimular el proceso de desarrollo y de corregir tendencias migratorias internas inconvenientes, ofreciendo mejores oportunidades de trabajo y de desenvolvimiento de la iniciativa humana, frente a recursos hasta ahora insuficientemente explotados.

47. Ambos fenómenos demandan ingentes inversiones de capital y de organización que significan presiones adicionales sobre la demanda de recursos para estimular el crecimiento económico. La falta de una política de población hará, en estas condiciones, difícil

o imposible una utilización eficiente de los escasos recursos disponibles. En cambio, la consideración detallada de los factores que componen la política demográfica, permitirá ajustar los planes de desarrollo sectorial a las posibilidades regionales y superar la desigualdad que se observa entre la estructura de recursos y la distribución espacial y el desarrollo urbano.

48. Una política demográfica que incluya un patrón de distribución geográfica de la población, permitirá determinar la concentración de inversiones sociales en los centros urbanos existentes que presenten las mejores condiciones para el desarrollo y la creación de nuevos centros donde sea necesario, atendiendo a consideraciones de escala y facilidades de comunicación de manera de hacer posible la utilización económica de las inversiones de infraestructura.

F. Planificación general del desarrollo

49. En el análisis de los diferentes aspectos considerados por la Reunión ha surgido, de manera muy clara, la importancia de las correlaciones entre los fenómenos demográficos y el desarrollo económico. Es evidente que para conciliar las circunstancias de carácter económico, social y cultural de los países y situarlos en una di-

mención dinámica, se requiere ubicarlas en el plano político de las decisiones de gobierno y, por tanto, someterlas a una planificación integrada.

50. El esfuerzo por utilizar la planificación como instrumento de gobierno no es nuevo en América Latina. Hace muchos años que varios países han introducido elementos de planificación dentro de sus prácticas regulares de administración pública. En la actualidad, numerosos gobiernos han elaborado planes de desarrollo a largo plazo. Pero la ejecución de los mismos encuentra todavía dificultades y, no pocas veces, su formulación misma ha sido deficiente.

51. Es necesario que se perfeccionen las técnicas de diagnóstico y los instrumentos de decisión y ejecución. En este sentido es seguramente donde más valioso puede ser el aporte de la demografía y otras ciencias sociales aplicadas. Sin embargo, la escasa disponibilidad de conocimientos profesionales sobre las correlaciones ha impedido que la planificación económica y social incorporen debidamente los aspectos demográficos que tienen relación directa con el proceso de crecimiento económico y cambio social.

52. Es importante hacer notar que la disponibilidad de informaciones demográficas para fines de planificación es una necesidad permanente que sólo puede ser satis-

fecha por un sistema de información capaz de suministrar, en forma continua, un flujo de datos actualizados y verificados, incluyendo datos obtenidos por muestreo.

53. La importancia de las vinculaciones entre políticas de población y políticas de desarrollo económico y social ha sido destacada, de modo reiterado, durante el curso de la Reunión. Si esta relación no se establece en la formulación de los planes generales de desarrollo, se correrá el riesgo de apartar estos últimos de la realidad y frustrar la esperanza que ponen los pueblos en ellos.

Objetivos y medios de acción

54. De acuerdo con la definición adoptada de política de población y en razón de las consideraciones que preceden, los objetivos fundamentales de una política de población son, por una parte, contribuir a la eficacia de la política general de desarrollo económico y social y, por otra, procurar que la familia, como sujeto y objeto del desarrollo, se desenvuelva en las mejores condiciones posibles de bienestar material y espiritual, respetando, en lo que hace al tamaño de la familia, la libertad de la pareja humana para ejercer su responsabilidad mediante la información y los medios adecuados.

55. Las políticas de población

deberán prever, al fijar sus objetivos, los efectos directos e indirectos que habrán de producir, así como también las consecuencias esperadas a corto y largo plazo, en relación con los objetivos del desarrollo general. Los medios de acción que habrán de instrumentarse para la consecución de los objetivos previstos —además de establecer la participación de los sectores público, privado e internacional en los campos de su específica competencia— deberán ser planeados en forma tal que permitan identificar claramente las medidas de alcance nacional y aquellas otras que tendrán particular aplicación en el plano regional y sectorial, y también deberán contemplar la necesidad, conveniencia y oportunidad de implantar políticas de población atendiendo a las diversas características y modalidades de los estratos sociales que existen en cada país.

56. Puede esperarse que los efectos directos de las políticas de población habrán de registrarse en el nivel de la tasa de natalidad, en la disminución de las tasas del aborto provocado y de la mortalidad infantil, así como también en la orientación y magnitud de las migraciones internas. Los efectos indirectos serán percibidos, entre otros, en la ampliación de las oportunidades educativas y de empleo, en el mejoramiento de los servicios de salud e higiene am-

biental, en la mayor disponibilidad de alimentos per cápita, en el incremento de la oferta relativa de viviendas y en el mejoramiento de los niveles de consumo familiar. En razón de ello, al realizar los estudios respectivos deberá tenerse en cuenta la importancia prioritaria que alcanzan los indicadores precedentes, en relación con la situación de cada país.

57. En virtud de que algunos de los países latinoamericanos han emprendido programas de acción en aspectos parciales de la política de población y han empezado a adoptar enfoques demográficos generales en el cuadro de sus perspectivas de desarrollo económico, pero que en otros países no se han planteado todavía los términos de su propio problema demográfico o apenas comienzan a hacerlo, se estima útil, con el propósito de facilitar la consideración general de la política de población, establecer los posibles lineamientos de formulación y definición de tal política, que se pudieran adaptar a las condiciones de cada país.

58. Primero, deberán analizarse las tendencias de la natalidad y la mortalidad, la estructura por edades y la migración interna, a fin de disponer de diferentes alternativas de evaluación de la población total, la fuerza de trabajo, la población escolar, la población dependiente, y otras característi-

cas demográficas. Dichas alternativas requerirán relacionarse con las de carácter económico y social y con la información disponible sobre recursos naturales, capacidad del sistema educativo y de los servicios sociales y de bienestar y con la influencia de factores tecnológicos y otros.

59. Segundo, se podría iniciar, a nivel gubernamental, la coordinación de los programas que ya se llevan a cabo en materia de salud y planificación familiar, educación, formación y capacitación y otros.

60. Tercero, los gobiernos podrían establecer las acciones indispensables para llevar a cabo políticas de población a distintos niveles: a) a nivel de la planificación económica general, regional y urbana; b) a nivel de la planificación económica sectorial; c) a nivel de la planificación social; y d) a nivel de la familia, de acuerdo con los deseos y necesidades de ésta.

61. Cuarto, los gobiernos podrían establecer los mecanismos necesarios para la evaluación periódica de las relaciones entre la política de población y la política económica y social general.

62. Quinto, los gobiernos podrían formular y llevar a cabo políticas de distribución de población que, utilizando instrumentos fiscales, financieros y de otra naturaleza, favorezcan la migración

a aquellos lugares donde deba estimularse la actividad económica.

63. Sexto, los gobiernos podrían promover adecuadamente la información y conocimiento, para el público en general, de los diversos aspectos que implica la política de población y de los efectos directos e indirectos de los programas de población en el proceso de desarrollo y modernización.

Investigación y enseñanza de la demografía

64. La Reunión tomó nota del volumen creciente de investigación sistemática que se ha hecho en los últimos años acerca de las tendencias, la estructura y los problemas de la población latinoamericana. A los trabajos vinculados con los censos y los llevados a cabo por las instituciones nacionales de estadísticas vitales y otras, así como por el Instituto Interamericano de Estadística, se han sumado las investigaciones llevadas a cabo por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y por los institutos y centros especializados que funcionan en diversos países, algunos de ellos en las universidades. Esta labor se estima de importancia esencial porque ha permitido corregir datos básicos y analizar características adicionales de la población mediante tabulaciones especiales de los datos censales, encuestas y

otros medios, precisando las magnitudes necesarias para efectuar mejores proyecciones, tales como la fecundidad diferencial urbano-rural, la mortalidad por grupos de edades específicas, la migración interna y otras. Se han relacionado asimismo los datos de población con diferentes características socio-económicas, a efectos de arrojar mayor luz sobre los factores que influyen en su comportamiento. Las investigaciones aludidas han tenido por objeto, también, efectuar comparaciones más precisas de los datos de los países latino-americanos entre sí y con los de otras áreas del mundo.

65. La formulación de las políticas de población tendrá que descansar, evidentemente, en la calidad de las recopilaciones estadísticas básicas, en las tareas de investigación demográfica especializada ya iniciadas y en el constante mejoramiento de los métodos de análisis, así como en el incremento permanente de estos esfuerzos, a niveles suficientemente amplios como para mantener el interés por esta materia.

66. La investigación demográfica en su nivel actual ha sido posible por la cooperación internacional, especialmente del Instituto Interamericano de Estadística y de las Naciones Unidas, y por el mayor número de egresados de los cursos de adiestramiento y formación que imparte el CELADE y

algunas instituciones nacionales. A pesar de la escasa atención prestada a la demografía en la mayoría de las universidades y otros organismos técnicos latinoamericanos, ha sido posible preparar personal idóneo proveniente de diversas especialidades, haciéndolo adiestrarse de manera sistemática en el análisis demográfico propiamente dicho y en las disciplinas afines, tales como economía, sociología y urbanismo.

67. A este respecto, un enfoque apropiado para la formación de demógrafos parece ser aquel que los capacite más para las investigaciones de los factores de población en relación con los de otra naturaleza que para las de carácter exclusivamente demográfico. Por tanto es deseable que los estudios avanzados en demografía los lleven a cabo economistas, sociólogos y otros profesionales en el campo de las ciencias sociales y de la medicina. En esta forma se logrará desarrollar la investigación de las relaciones entre variables demográficas y fenómenos de carácter económico, sociológico, de urbanización y de migración. El ulterior desarrollo del adiestramiento en demografía matemática en instituciones nacionales y centros internacionales es, también, sumamente importante para el avance de la demografía misma, especialmente en su correlación con otras disciplinas.

68. Teniendo en cuenta estos puntos de vista sobre la orientación de la enseñanza y de la investigación, la Reunión tomó conocimiento de varias razones de orden institucional que han impedido que un mayor número de técnicos y profesionales se dediquen al estudio de la demografía. Se tuvo en cuenta que, no obstante la clara necesidad de demógrafos, no se observaba una correspondiente demanda de estos profesionales, lo cual puede ser motivo de que personas calificadas no intenten estudiar demografía y se pierdan valiosas posibilidades de becas y otros recursos docentes. Igualmente se señaló que las entidades gubernamentales y privadas que trabajan con estadísticas, así como otras oficinas públicas que trabajan con información demográfica, deben constituirse en fuentes de trabajo para demógrafos o investigadores en población.

69. Cabe anotar que no obstante el adelanto logrado en la inves-

tigación empírica en demografía, se hace necesario un mayor impulso a la misma. La realización de investigaciones hace indispensable destinar recursos suficientes a ese efecto, pues los centros latinoamericanos afrontan muchos problemas de orden financiero y, con frecuencia, su status en el marco de las universidades es demasiado precario como para satisfacer las necesidades de conocimientos y análisis destacados en el debate. En el campo demográfico, la acción que no se base en un conocimiento suficiente derivado de la investigación, corre el riesgo de ser equivocada. Los organismos internacionales deben seguir aportando al conocimiento de los problemas de población. Pero la magnitud de las demandas de investigación que requiere la formulación de políticas de población y desarrollo requiere además la creación y el fortalecimiento de las instituciones nacionales, en particular en las universidades latinoamericanas.

Informe sobre la reunión previa para el estudio del tema central ⁽¹⁾

Estas páginas recogen la versión resumida de las deliberaciones de la Reunión previa al XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO, convocada por el I.I.N. para cambiar ideas entre los organismos internacionales y nacionales, sobre el tema central del Congreso: EL AUMENTO DE LA POBLACION Y SU INCIDENCIA SOBRE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA AMERICANA.

La Reunión, a la que asistieron representantes de distintas organizaciones, tuvo lugar en la sede del Instituto y de ella igualmente participaron, el Director General, Director del Departamento de Estadística y Encargados de las distintas Secciones del I.I.N.

Esta publicación no persigue otro objeto que el de presentar en forma ordenada, los aspectos más importantes de las discusiones que aparecen sintetizadas en las actas levantadas al finalizar cada sesión y pretende ser un documento de referencia para contribuir a ilustrar el criterio de los participantes oficiales del XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO, que tendrá lugar en la ciudad de Quito, Ecuador, del 15 al 22 de Junio de 1968.

RAFAEL SAJON
Director General

(1) Tomado de la publicación realizada por el I.I.N.

**REUNION PREPARATORIA DEL
XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO**

A G E N D A

MARZO 1968

Lunes 11

- Hs. 10 — Instalación.
- Presentación de los participantes.
- Palabras por el Director General del I.I.N., Dr. Rafael Sajón.
- Análisis de la problemática del aumento de la población en América, por el Director del Departamento de Estadística, Dr. Adolfo Morales.
- Hs. 15 - 18 — Apreciaciones sobre el problema del aumento de la población en el Continente, con la intervención de todos los participantes.

Martes 12

- Hs. 10 - 12 — Prosección del estudio del tema antes mencionado.
- Examen de las conclusiones aprobadas en la Primera Asamblea Panamericana de Población. Universidad del Valle. Cali, Colombia, 1965.
- Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina. Caracas, Venezuela, 1967.

Hs. 15 - 18 — Continuación de la sesión matinal.

Miércoles 13

- Hs. 10 - 12 — Incidencia del aumento de la población sobre la infancia, la adolescencia, la juventud y la familia ame-

ricana: aspectos estadísticos, educativos, jurídicos y de servicio social.

Hs. 15 - 18 — Continuación de la sesión matinal.

Jueves 14

Hs. 10 - 12 — La producción de alimentos y el crecimiento demográfico.

Hs. 15 - 17 — Los aspectos económicos del aumento de población.

Hs. 18 — Resumen de las deliberaciones.

Acto de clausura.

Vino de honor.

REUNION PREPARATORIA PARA EL ESTUDIO DEL TEMA
DEL XIII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
Montevideo, 11 al 14 de marzo de 1968

NOMINA DE ASISTENTES

Representante designado	Organismo que representa
Sr. Miguel Doyle	Cuerpo de Paz de los Estados Unidos de América.
Sr. Lázaro Barrera	
Sra. Nelly Niedworok de Lombardi	Centro Latinoamericano de Demografía.
Ing. Humberto Rosado	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.
Dra. Gladys Freire de Addiego	
Dra. Irma Terra Corbo	Comisión Interamericana de Mujeres.
Dra. Maruja Pombo de Cantón	
Sra. Marisa Bay de Escobar	
Dra. María Asunción Gorga	
Srta. María Angélica Cappeletti	Departamento de Estadística de la División Higiene del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.
	Por el Instituto Interamericano del Niño:
Dr. Rafael Sajón	Director General
Prof. Dr. Víctor Escardó y Anaya	Asesor Permanente del Consejo Directivo.
Dr. Adolfo Morales	Director del Departamento de Estadística e interino de la Sección Salud del Departamento Técnico.
Dr. José P. Achard	Encargado de la Sección de Estudios Jurídico Sociales.
Srta. Adela Freire Muñoz	Encargada i. de la Sección Servicio Social.
Prof. José Pedro Puig	Encargado de la Sección Educación.
Sra. Elsa Müller	Bibliotecaria

A C T A N º 1

Siendo las 10 horas del día 11 de marzo de 1968, en la sede del Instituto Interamericano del Niño, se constituyó la Comisión Preparatoria para el estudio del tema del XIII Congreso Panamericano del Niño.

En mérito a las invitaciones cursadas por la Dirección General, asisten los siguientes Delegados, representantes de las instituciones que también se mencionan: Sres. Miguel Doyle y Lázaro Barrera, del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos; Sra. Nelly Niedworok de Lombardi, del Centro Latinoamericano de Demografía; Ing. Humberto Rosado, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas; Dra. Gladys Freire de Addiego, Dra. Irma Terra Corbo, Dra. Maruja Pombo de Cantón y Sra. Marisa Bay de Escobar, representando a la Comisión Interamericana de Mujeres y la Srta. María Angélica Cappeletti, del Departamento de Estadística de Salud Pública del Uruguay; por el Instituto Interamericano del Niño, Dr. Rafael Sajón, Director General; Dr. Víctor Escardó y Anaya, Asesor Permanente del Consejo Directivo; Dr. Adolfo Morales, Director del Departamento de Estadística e interino de la Sección Salud del Departamento Técnico; Dr. José Pedro Achard, Encargado de la Sección de Estudios Jurídico-Sociales; Srta. Adela Freire Muñoz, Encargada i. de la Sección Servicio Social; Prof. José Pedro Puig, Encargado de la Sección Educación.

El Director General del IIN, Dr. Rafael Sajón, hace uso de la palabra en primer término para declarar establecida la Comisión que cumplirá el objetivo ya antes mencionado.

Pronuncia palabras de bienvenida para todos los participantes y por su intermedio aprecia y agradece el interés puesto de manifiesto por todas y cada una de las instituciones representadas.

Explica que los propósitos que se tratan de alcanzar consisten en un intercambio de informaciones y puntos de vista sobre un tema de tan trascendental importancia.

El IIN no busca establecer conclusiones ni recomendaciones, misión ésta que sólo corresponde específicamente al Congreso.

El IIN, la Oficina del IIN, sólo tiene dos autoridades bien determinadas e incuestionables en materia de protección integral de menores: el Consejo Directivo y los Congresos Panamericanos del Niño,

que son conferencias especializadas de la Organización de los Estados Americanos.

De modo que lo que se desea promover es no sólo el interés de las organizaciones invitadas, sino también conocer sus puntos de vista en razón de los estudios especializados que muchos de ellos llevan a cabo.

En consecuencia, deja claramente establecido que sólo se trata de una reunión de colaboración, de carácter informal, pero que puede contribuir a esclarecer —en discusión libre, abierta, aunque limitada a los representantes que asisten—, ideas sobre el tema del XIII Congreso Panamericano del Niño.

Seguidamente propone la consideración del horario de trabajo que el IIN ha previsto y con la conformidad de todos los participantes, se acuerda sesionar diariamente, hasta el día 14 de marzo inclusive, de 15 a 18 horas.

De acuerdo al Orden del Día, se concede el uso de la palabra al Director del Departamento de Estadística, Dr. Adolfo Morales, quien hace un análisis detenido del Temario, subtemas y capítulos.

Realiza un estudio sumario de las causas de la explosión demográfica que tiene como factor coadyuvante, los progresos científicos, de la Medicina especialmente, que ha abatido en muy corto lapso los índices de mortalidad infantil así como ha prolongado el nivel medio de vida.

Durante la exposición se refiere igualmente al problema del hambre en América.

Siendo las doce horas se termina la sesión, que se reabre a las 15 horas.

El Director General, Dr. Rafael Sajón, ofrece la palabra a la Delegada del CELADE, Sra. Nelly Niedworok de Lombardi, que informa someramente sobre las actividades de la organización que representa y cuyos esfuerzos tienden precisamente a realizar estudios de investigación e interpretación del problema demográfico americano.

Estudia las cifras demográficas americanas y alude a la realidad europea.

Considera que el problema tiene claras implicaciones socio-económicas y culturales y su solución está vinculada a factores múltiples que merecen un estudio muy detenido.

La Sra. Marisa Bay de Escobar se refiere seguidamente a la situación educativa y a la explosión demográfica y destaca la imperiosa necesidad de una planificación.

El Encargado de la Sección Educación Prof. José Pedro Puig se refiere a las tablas de Derecho del Niño, aludidas por el Dr. Morales en su disertación y manifiesta que — todas — aún la proclamada por las Naciones Unidas, establecen como punto de partida para el reconocimiento y ejercicio de los Derechos del Niño el instante de su nacimiento.

Sólo en la “Declaración de Caracas sobre la salud del Niño” en su artículo 2º, se dice textualmente que “se cuidará del nacimiento del niño en forma completa, incluyendo atención prenatal, natal y postnatal...”

Si la vida del niño fuera respetada desde su concepción, se obviarían muy graves problemas.

El Dr. Rafael Sajón afirma que en toda la legislación americana se condena el aborto como un delito. Se reconoce “la alta fecundidad de las mujeres latinoamericanas —comprobada en encuestas efectuadas recientemente— causa graves riesgos y perjuicios a la salud que se traducen, entre otras consecuencias, en una elevada tasa de abortos provocados. El aborto es una de las principales causas de enfermedad, invalidez y muerte materna en América Latina. La alta fecundidad agrava asimismo las condiciones de desnutrición infantil ya prevalecientes. Puede acarrear, también, problemas sociales y económicos, entre ellos los de la desintegración del núcleo familiar, el abandono del hogar por parte del hombre, la delincuencia juvenil y otros desajustes sociales. Además, desde el punto de vista médico se reconoce que el espaciamiento y la limitación de los embarazos permite mejorar las condiciones de salud de la madre y de los niños ya nacidos”. (*)

La Dra. Gladys Freire de Addiego en su intervención, vincula al problema de la explosión demográfica con los factores económicos y la condición social de la mujer y estima que es necesario ir a un cambio de estructuras que permitan una mejor atención de la infancia desamparada.

El Prof. José Pedro Puig expresa conveniente estudiar el tema desde la realidad que ofrece cada país o región, punto de vista que es compartido por el Dr. Adolfo Morales y la Sra. Nelly Niedworck de Lombardi.

(*) Transcripción del numeral 33 de la Declaración de la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina. Realizada en Caracas, del 11 al 16 de setiembre de 1967.

El Dr. Víctor Escardó y Anaya, que participa invitado especialmente, alude al tema sobre el que expresa interesantes apreciaciones y destaca la importancia de los Congresos Panamericanos del Niño.

Finaliza la sesión a la 18 horas.

A C T A N^o 2

A las 15 horas del día 12 de marzo, en la sede del Instituto Interamericano del Niño, realiza su segunda reunión la Comisión Preparatoria para el estudio del tema del XIII Congreso Panamericano del Niño.

Asisten la Representante del Centro Latinoamericano de Demografía, Sra. Nelly Niedworok de Lombardi; Sres. Miguel Doyle y Lázaro Barrera, del Cuerpo de Paz de los EE.UU.; Dra. Gladys Freire de Addiego, Dra. Irma Terra Corbo, Sra. Marisa Bay de Escobar, Dra. Maruja Pombo de Cantón y Dra. María Angélica Gorga, en representación de la Comisión Interamericana de Mujeres, y la Srta. María Angélica Cappelletti, del Departamento de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay; por el Instituto Interamericano del Niño, Dr. Rafael Sajón, Director General; Dr. Víctor Escardó y Anaya, Asesor Permanente del Consejo Directivo; Dr. Adolfo Morales, Director del Departamento de Estadística e interino de la Sección Salud del Departamento Técnico; Dr. José Pedro Achard, Encargado de la Sección de Estudios Jurídico-Sociales; Srta. Adela Freire Muñoz, Encargada i. de la Sección Servicio Social; Prof. José Pedro Puig, Encargado de la Sección Educación; y la Srta. Elsa Müller, Bibliotecaria.

En primer término, el Director General, Dr. Rafael Sajón realiza una sinopsis del tema desde el punto de vista del desarrollo económico y la producción de alimentos, aludiendo a las investigaciones de la FAO y a los estudios del CELADE. Igualmente pone de relieve los esfuerzos de la OIT acerca de la población activa y pasiva.

La Sra. Marisa Bay de Escobar destaca la importancia de la educación en el mercado de empleos, por la necesidad creciente de obreros calificados.

Asimismo estima que la escuela debe ser un centro muy importante en materia de planificación familiar a través de la educación de los padres.

Sobre este tema expresan sus aceptaciones la Dra. María Angélica Gorga y el Sr. Lázaro Barrera.

El Dr. Adolfo Morales destaca la importancia que sobre la maternidad y el número de hijos tienen los tabúes, creencias, fetichismos, así como sobre los hábitos alimentarios.

El Dr. Rafael Sajón contribuye con su opinión a destacar la importancia de los estudios sobre nutrición a nivel internacional, de los que el IIN ha participado a través de sus programas anuales sobre el tema, que se realizan desde 1958.

La Srta. Adela Freire se refiere a las condiciones de vida en el altiplano andino y a su transformación mediante el trabajo social.

Es igualmente notoria esa influencia en Costa Rica.

La Representante del CELADE, Sra. de Lombardi expresa que las inversiones a corto plazo —como por ejemplo gastos en edificios y educación— no son reproductivos. La población tiene un problema básico: es el económico. Son necesarios —inicialmente— planes de desarrollo que ocupen la mano de obra no calificada.

Estima que las tasas de nacimientos dependen de patrones culturales y religiosos, ideales de fecundidad; evolución de la familia; el problema de la mujer que trabaja; los niveles de educación.

El Dr. Sajón pone de manifiesto la importancia de la **Declaración de los Presidentes de América**, en sus aspectos económicos y sociales.

El Sr. Lázaro Barrera propugna el mayor desarrollo agrícola que asegure mejores condiciones de vida a los ya capacitados.

La Sra. Nelly Niedworok de Lombardi considera que son necesarias las medidas de fondo. Todas las demás soluciones tienen el carácter de paliativos.

La Srta. Adela Freire opina que la reforma de las estructuras agrarias y educando cuidadosamente a los beneficiarios, con una actividad de asesoramiento técnico cumplida por equipos, pueden lograrse resultados muy alentadores.

El Director General, Dr. Rafael Sajón se refiere a los índices de mortalidad infantil en algunos países americanos y a la situación de los grupos sociales más vulnerables.

La Sra. Maruja Pombo de Cantón opina que deben crearse las condiciones necesarias para el Desarrollo Social.

El Prof. José Pedro Puig se refiere a la educación de masas a través de la radiodifusión, especialmente.

El Dr. Adolfo Morales procura hacer una estimación económica del valor hombre y de su producción. La asistencia del enfermo es cara, cara es la educación, etc. Evalúa los servicios prestados por los centros de salud en América y a la evolución que han experimentado.

Igualmente se refiere a la influencia de la educación en el medio rural.

A las 18 horas y 15 se levanta la sesión.

A C T A N.º 3

Siendo las 15 horas del día 13 de marzo de 1968, en la sede del Instituto Interamericano del Niño, se reúne la Comisión Preparatoria para el estudio del tema 'del XIII Congreso Panamericano del Niño asistiendo los siguientes Delegados, representantes de las instituciones que también se mencionan: Sr. Lázaro Barrera, del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos; Sra. Nelly Niedworok de Lombardi, del Centro Latinoamericano de Demografía; Dra. Irma Terra Corbo, y Sra. Marisa Bay de Escobar, representan a la Comisión Interamericana de Mujeres; Srta. María Angélica Cappeletti, del Departamento de Estadística de Salud Pública del Uruguay. Por el Instituto Interamericano del Niño, Dr. Rafael Sajón, Director General; Dr. Víctor Escardó y Anaya, Asesor Permanente del Consejo Directivo; Dr. Adolfo Morales, Director del Departamento de Estadística e interino de la Sección Salud del Departamento Técnico; Dr. José Pedro Achard, Encargado de la Sección de Estudios Jurídico-Sociales; Srta. Adela Freire Muñoz, Encargada i. de la Sección Servicio Social; Prof. José Pedro Puig, Encargado de la Sección Educación y la Srta. Elsa Müller, Bibliotecaria.

La Srta. María Angélica Cappeletti —en primer término— expresa que no comparte las apreciaciones que —sobre la eficacia de la educación rural en el Uruguay— expresó en la sesión anterior el Dr. Adolfo Morales. El bajo índice de analfabetismo en el país es una prueba de la eficacia de la educación.

Además considera que seguridad social no siempre significa justicia social. Falta una legislación adecuada que así la asegure para todos los grupos sociales.

La Sra. Marisa Bay de Escobar exalta los valores de la educación rural, logrados dentro del marco social y económico que condiciona y limita su más pleno desenvolvimiento.

Un progreso notorio será impedir la repetición escolar, que es actualmente en Uruguay, motivo de un estudio muy importante.

El Dr. Rafael Sajón destaca los valores del marco institucional

gracias a cuyo progreso incesante es posible la mayor felicidad de los pueblos.

El Dr. Adolfo Morales se refiere a la réplica de que ha sido objeto y analiza la relatividad de los términos: países de menor desarrollo económico relativo y países desarrollados.

Igualmente le preocupan las crecientes dificultades para la realización de la justicia social, si se aprecian el mayor caudal demográfico en comparación con los recursos de que se dispone.

Asimismo la falta de densidad de población crea otro género de problemas de no menor entidad.

El Dr. Sajón expresa que es posible una distribución de los recursos económicos de un modo más atinado y justo.

El Dr. Víctor Escardó y Anaya anota que el cambio de ideas se ha limitado a la realidad uruguaya, pero debe encararse la realidad americana, que ofrece muy distintos niveles.

El Dr. Rafael Sajón comparte este punto de vista expresado por el Dr. Escardó.

La Srta. María Angélica Cappeletti cree en la eficacia de la legislación: los graves problemas que afronta la humanidad, existen porque existen intereses y no se valora al hombre en toda su dimensión.

El Dr. Morales opina que con mejores inversiones es posible contribuir a la solución de los problemas, aunque éstos se mantengan en su esencia.

La Srta. Adela Freire cree que es necesaria la actitud para el cambio mental, además de los progresos de la legislación.

El Dr. Sajón plantea el tema de la libertad y de la dignidad humana, desde sus principios filosóficos.

Se inicia así el estudio de las conclusiones del Seminario de Cali, Colombia, sobre Asamblea Panamericana de Población. Se destaca que: "Los gobiernos deberían buscar la manera de educar a la comunidad sobre aspectos de sexo y familia con el propósito de estimular una paternidad responsable. Ello significa que deben hacerse esfuerzos por reducir la ilegitimidad y por alentar a las parejas a que tengan un número de hijos acorde con sus propios ideales a la vez que compatible con las posibilidades de que dispongan para proporcionarles los cuidados, la educación y el afecto a que tienen derecho." (*)

(*) Transcripción del numeral 3 de las Recomendaciones del Informe final de la Primera Asamblea Panamericana de Población, realizada en Cali, Colombia del 11 al 14 de agosto de 1965.

La Sra. Marisa Bay de Escobar considera que la educación sexual sólo es una parte de la educación integral, que debe impartirse de un modo permanente.

La Srta. Freire cree en la oportunidad de la difusión del tema que tiene tanta significación social.

El Dr. Sajón anuncia que en el día de mañana se iniciará el estudio de las conclusiones del Seminario de Caracas sobre Política de Población.

Varios participantes se expresan de acuerdo sobre la importancia del paralelismo ineludible que debe verificarse en materia de desarrollo económico y desarrollo social.

Se hace referencia a continuación a que: "Las organizaciones nacionales de tipo privado tienen un papel importante que desempeñar en lo que se refiere a problemas de población. Mientras los gobiernos adoptan políticas definidas, tales agencias deberían servir para despertar la opinión pública, buscar la participación del gobierno y estimular de continuo programas de investigación, difusión y servicio. Mediante programas pilotos podrán demostrar la demanda, posibilidad y gama de programas de población y de educación sexual. Aún después de que los gobiernos adopten un programa, las agencias de tipo privado deberían continuar siendo una fuente de estímulo para nuevas ideas, señalando nuevas maneras de enfocar la planificación familiar, la educación sexual, y adoptando programas experimentales." (**)

El Sr. Lázaro Barrera opina que la realidad que ha tenido oportunidad de conocer en Perú, Guatemala e Israel le permite apreciar las crecientes dificultades de grandes y graves problemas sociales.

El Dr. Adolfo Morales finalmente afirma que es necesario disponer de cartabones previamente establecidos para lograr términos útiles y eficaces de comparación.

A las 18 horas se levanta la sesión.

A C T A N.º 4

Siendo las 15 horas del día 14 de marzo de 1968, en la sede del Instituto Interamericano del Niño, se reúne la Comisión Preparatoria para el estudio del tema del XIII Congreso Panamericano del Niño

(**) Transcripción del numeral 4 de las mismas recomendaciones.

asistiendo los siguientes Delegados, representantes de las instituciones que también se mencionan: Sra. Nelly Niedworok de Lombardi, del Centro Latinoamericano de Demografía; Sr. Lázaro Barrera, del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos; Dra. Irma Terra Corbo, Dra. Maruja Pombo de Cantón, Sra. Marisa Bay de Escobar y Dra. María Angélica Gorga, representando a la Comisión Interamericana de Mujeres; Srta. María Angélica Cappeletti, del Departamento de Estadística de Salud Pública de Uruguay; por el Instituto Interamericano del Niño, Dr. Rafael Sajón, Director General; Sr. Dr. Víctor Escardó y Anaya, Asesor Permanente del Consejo Directivo; Dr. Adolfo Morales, Director del Departamento de Estadística e interino de la Sección Salud del Departamento Técnico; Dr. José Pedro Achard, Encargado de la Sección Estudios Jurídico-Sociales; Srta. Adela Freire Muñoz, Encargada i. de la Sección Servicio Social; Prof. José Pedro Puig, Encargado de la Sección Educación; Srta. Elsa Müller, Bibliotecaria y Sr. Carlos Duncan, Encargado de Relaciones Públicas.

Se aprueba el acta de la sesión anterior, con la constancia de que asistió la Dra. Irma Terra Corbo.

En primer término el Director General Dr. Rafael Sajón cita como un valioso antecedente el documento presentado por el IIN a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, que tuvo lugar en Santiago, Chile, en 1965.

Da lectura y comenta los aspectos atinentes al tema en estudio con especial referencia al aumento de la población y la deserción familiar.

La Dra. Terra Corbo informa acerca de las edades mínimas para la realización de los casamientos. La ignorancia de la legislación es muy generalizada en América, máxime si se trata de la población autóctona.

Algunos males, hijos de distintos padres, deserción del padre de sus obligaciones familiares, se derivan de los trabajos zafrales e itinerantes.

La Dra. Pombo de Cantón asegura que el límite de edad bajo para el casamiento, permite afrontar generalmente las situaciones de hecho por cuanto se aspira a lograr una mejor protección del hijo.

El Dr. Rafael Sajón considera que frente a la explosión demográfica, los límites de edad para el casamiento deben ser elevados. Asimismo deben intensificarse y generalizarse los esfuerzos educativos, para procurar una paternidad más consciente y responsable.

La Dra. Pombo de Cantón otorga a la educación una situación de prioridad con respecto a la norma legal.

El Dr. Sajón reitera con énfasis sus puntos de vista. Elevar los límites de edad es una medida que tiende a consolidar las nuevas familias.

El Dr. Adolfo Morales afirma que en América sobran leyes y faltan obras. En su opinión las oficinas del Estado de Registro Civil deben ser células de acción social. La estructura del Registro Civil debe cambiarse. Debe separarse del Poder Judicial al Registro del Estado Civil.

La Dra. Pombo de Cantón se expresa de acuerdo por cuanto ambas funciones son igualmente importantes y requieren una gran dedicación.

La correcta organización y funcionamiento de las Oficinas del Estado de Registro Civil, tiene un carácter básico.

Varios participantes opinan sobre las ventajas e inconvenientes de los exámenes y certificaciones médicas prenupciales.

El Dr. Víctor Escardó y Anaya relaciona la edad legal para contraer matrimonio con los aspectos tan diversos que ofrecen los climas en su relación con los habitantes.

La Dra. Gorga reitera que la educación es indispensable, así como el ordenamiento jurídico.

El Dr. Sajón se refiere a las conclusiones del Seminario de Caracas, sobre Políticas de Población, comentando que "Constituye parte esencial de estos objetivos y estas políticas, el mejoramiento del hombre en sus aspectos culturales, de bienestar individual y familiar y de capacidad para participar en el proceso productivo. La población latinoamericana, considerada como un conjunto de recursos humanos integrados en instituciones, influenciados por las condiciones ecológicas y en constante transformación por la acción de la ciencia y la tecnología, así como de las ideas, es objeto frecuente de la acción gubernamental o privada. Cualquier medida aislada que se tome, por ejemplo, en materia agraria, de bienestar social, de prevención o curación de enfermedades, de oportunidades de educación, de desarrollo urbano, o en el campo monetario, fiscal o de comercio exterior, repercute en la familia y en el conjunto de los valores que conforman las actividades de los individuos en relación con el desarrollo económico." (*)

(*) Transcripción del numeral 4 de la Declaración de la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina. Realizada en Caracas, del 11 al 16 de setiembre de 1967.

Se hace referencia a la definición de política de Población, "Más concretamente debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la colectividad, para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes, y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento económico y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso." (**)

El Sr. Lázaro Barrera y la Srta. María Angélica Cappeletti aseguran que los equipos multiprofesionales también requieren educación y entrenamiento, para una mejor acción concertada y polivalente.

La Dra. Pombo de Cantón asegura que la acción del servicio social es de gran importancia, pero deben evitarse los problemas que surgen por falta de coordinación que debe lograrse al más alto nivel.

El Juez de Menores sin Asistente Social no puede actuar plenamente.

La Srta. Adela Freire asegura que son muy pocos quienes trabajen con un objetivo claro y preciso.

La Dra. Pombo de Cantón expresa que el gran Juez francés Jean Chazal, informó en el Curso de Córdoba, que no siempre atendía enteramente a los informes del Servicio Social, por cuanto el Juez también dispone de otros elementos de juicio.

El Dr. Sajón recuerda que son tres los sistemas usuales en la judicatura de menores:

- I. Cuerpo colegiado, integrado con diversos profesionales.
- II. Juez con equipo técnico de asesoramiento.
- III. Juez que puede requerir o no el asesoramiento a concurso de otros técnicos.

La Dra. Gorga se define por los equipos técnicos que —a su juicio— son los más convenientes.

La Sra. Marisa Bay de Escobar considera decisivo crear la mentalidad de trabajo en equipo.

El Dr. Sajón plantea nuevamente otros aspectos de las conclusiones del Seminario de Caracas y expresa su preocupación por la falta

(**) Transcripción del numeral 12 de la misma Declaración.

de oportunidades y empleos para los jóvenes, dado que como se declara en el documento de Caracas: "La alta tasa de crecimiento vegetativo de la población y la estructura a que ella da lugar, origina un marco demográfico especial para la fuerza de trabajo. En primer lugar, ésta constituirá una proporción relativamente baja respecto de la población total, si se compara con poblaciones de baja natalidad; en segundo lugar, tendrá una alta proporción de personas jóvenes. La composición por sexos de la fuerza de trabajo se modificará en función de la distribución geográfica de la población, así como de las actividades económicas que con más rapidez pueden crear nuevos empleos." (***)

La Dra. Pombo de Cantón afirma que las frustraciones que así se crean alientan el enrolamiento de la juventud en regímenes o partidos políticos que no sustentan los ideales democráticos.

Asimismo esa falta de oportunidades impulsa los deseos de emigrar.

La Sra. de Lombardi entiende que los planes de desarrollo integran el proceso productivo que debe absorber a todos los obreros, sean o no calificados.

El Dr. Lázaro Barrera asegura que la concentración de esfuerzos es la que hace posible la evolución progresiva de la comunidad.

La Dra. Pombo de Cantón se refiere a los déficits que comúnmente es posible constatar en los programas de radio y T.V.

El Dr. Adolfo Morales opina que la acción debe centrarse en toda la familia y no sobre los individuos. También constata la falta de coordinación de muchos servicios.

El Dr. Escardó expresa que un progreso considerable que muchas comunidades están lejos aún de alcanzar, son los referentes al agua potable y otros aspectos de la ingeniería sanitaria.

Se comentan los aspectos de salud en los países en desarrollo y de que "sin embargo, el rápido incremento demográfico, y en particular las altas tasas de fecundidad que pervalecen en las zonas rurales y entre los grupos de bajo ingreso en las zonas urbanas, junto con el escaso nivel cultural y las insuficientes oportunidades de empleo, han caracterizado una situación en que es de dudar que se estén corrigiendo en escala suficiente, en la mayor parte de los países, las condiciones de insalubridad, enfermedad y desventaja social en que se encuentran grandes sectores de la población. A la condición general

(***) Transcripción del numeral 25 de la misma Declaración.

descrita, debe agregarse que la extensión de los medios de comunicación modernos y la mayor participación de la población en la vida nacional han originado una demanda de mejoramiento social mucho más intensa. El efecto que ya han tenido los programas de salud en reducir la mortalidad en general y aumentar la supervivencia de los niños —con su consecuencia en el tamaño de la familia, principalmente en los estratos de bajo ingreso de la población— plantea, tanto al nivel familiar como al nacional, la necesidad de la planificación familiar como instrumento de estabilidad en las relaciones familiares y de mejoramiento de las condiciones de salud y vida de la familia. Se reconoce que el proceso educativo es incompleto para la formación integral del individuo si no se incluyen programas de educación sexual, especialmente en lo relacionado con biología de la reproducción.” (****)

Recuerda algunos episodios de los que ha sido testigo y pronuncia con emoción el nombre del Dr. Carlos Andrade Marín, eminente ciudadano ecuatoriano, ex-Presidente del Consejo Directivo del IIN, quien, como Alcalde de Quito realizó en el sentido expuesto una obra de muy significantes relieves.

La circunstancia de la trágica desaparición del Dr. Carlos Andrade Marín el día 5 del mes en curso en un accidente aéreo, explica que proponga un homenaje a su memoria.

La concurrencia, de pie, así lo hace por algunos instantes.

Finalmente el Director General del IIN agradece a todos los distinguidos participantes, la amplitud de miras, la claridad y la asiduidad con que han colaborado en esta etapa de las actividades del IIN, poniendo todos, lo mejor de sí mismos, con un desinterés ejemplarizante.

La Sra. Marisa Bay de Escobar —en nombre de todos los participantes— agradece al Director General sus palabras y reitera sus propósitos de colaboración para la oportunidad que el IIN así lo juzgue necesario.

Se clausura la sesión final a las 18.30 horas.

(****) Transcripción del numeral 31 de la misma Declaración.

UNA OBRA DE AMERICA PARA LOS NIÑOS DE AMERICA



INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO

Av. 8 de Octubre, 2882. Montevideo, Uruguay

Precio del Ejemplar U.S.S. 3.00

IMPRESORA LIGU S. A. - CERRITO 738 - MONTEVIDEO - URUGUAY