

29/71

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL



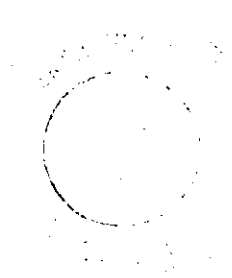
LIMITADO  
INST/S.6/L.8  
Octubre de 1971  
ORIGINAL: ESPAÑOL

8)

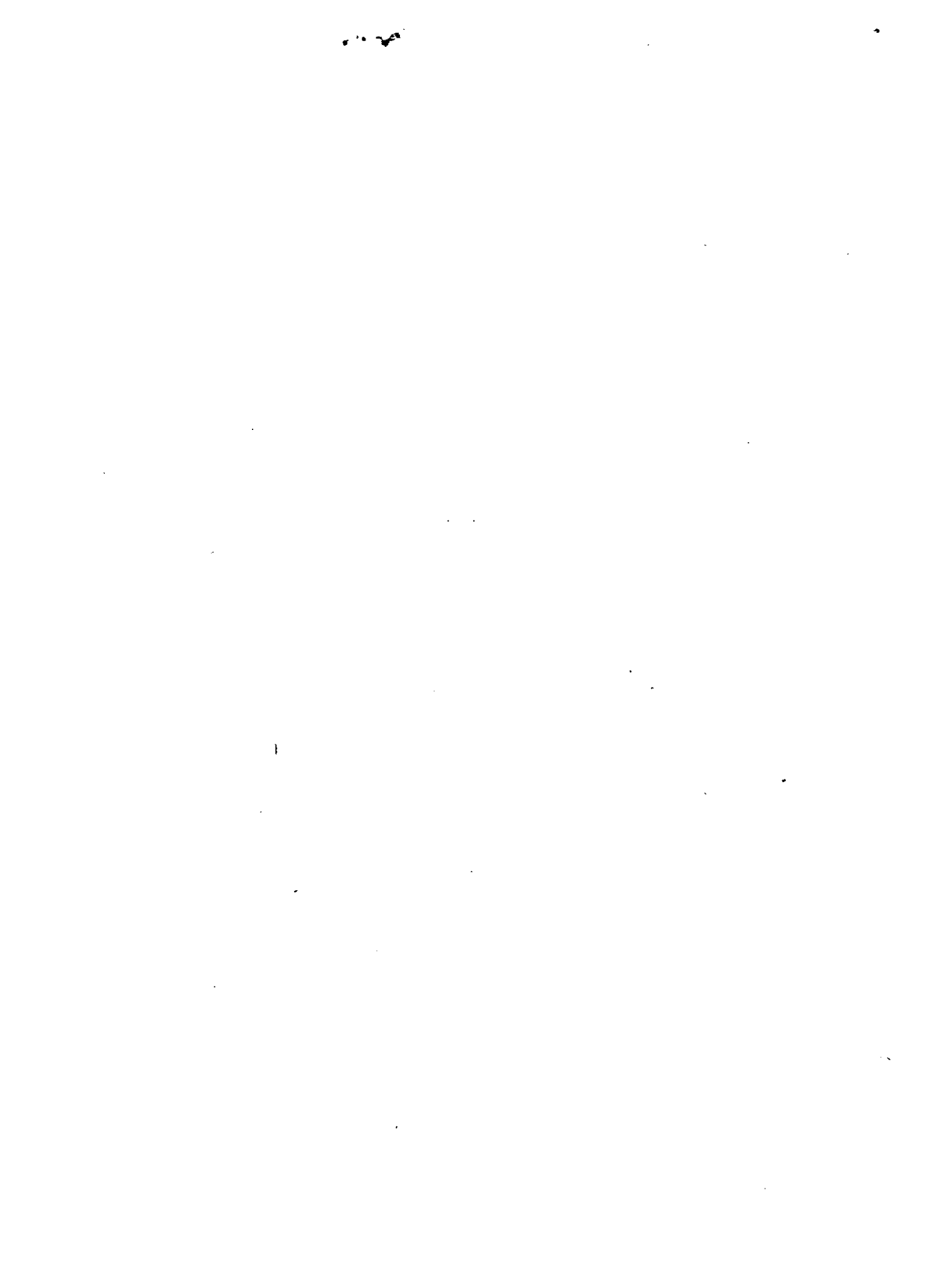
SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION SOCIAL PARA  
EL DESARROLLO Y LA FORMACION INTEGRAL DE  
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD  
Organizado conjuntamente con UNICEF -  
Oficina Regional para las Américas  
Santiago de Chile, 18 al 29 de octubre de 1971

CONSEJO NACIONAL DEL MENOR DE BOLIVIA

- I. Breve descripción del Desarrollo Económico y Social de Bolivia
- II. Diagnóstico del Consejo Nacional del Menor
- III. Programación al presente



71-10-2750  
I-355-71-S



## Introducción

Los suscritos Eliana Alcoveza vda. de Eyzaguirre, Martha Zelada, Gloria de Antezana, Nils Noya, José Villalta, representantes del Consejo Nacional del Menor, elaboran el presente trabajo como requisito solicitado por los organizadores del Seminario sobre Programación Social para el Desarrollo de la Formación Integral de la Infancia y Juventud, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social del UNICEF.

Consideramos que una programación integral para la infancia y juventud debe ser planificada, en base a la realidad socioeconómica latinoamericana y a la experiencia en particular de cada país, a las aspiraciones de la juventud, orientándolos a tomar parte activa en la elaboración de dichos programas, y a participar en el desarrollo socioeconómico.

Ningún objetivo debe ir inspirado en un sentimiento paternalista y de educación generosa hacia la comunidad, ni solamente de capacitación de mano de obra.

La juventud latinoamericana está confrontando graves problemas de rebeldía, violencia, drogas, prostitución, incomprensión generacional, cambios violentos de las estructuras, normas y valores a las que pertenecen.

La planificación debe ofrecer una base legal para dar solución a los problemas relativos a la juventud y esta debe ser flexible para buscar soluciones rápidas como metas a corto y mediano plazo.

La planificación debe contemplar programas de orientación, formación y capacitación a las nuevas generaciones que tiendan a formar hombres nuevos, críticos hacia los problemas, capaces de sentirse solidarios y responsables con su comunidad para la organización de una sociedad justa, económica y políticamente libre, a fin de que en un futuro los pueblos y hombres fuertes no dominen a otros débiles.

/En resumen

En resumen los niños y jóvenes de hoy construirán la sociedad del futuro, pero se debe planificar en función de la preparación integral de los que actuarán el día de mañana en calidad de trabajadores manuales, pensadores y realizadores de una nueva sociedad.

Con estos objetivos, nuestro trabajo abarcará un análisis de la realidad latinoamericana para ingresar a una breve descripción de la realidad socio-económica en Bolivia, con énfasis en lo que atañe a la infancia y juventud y, luego el enunciado de objetivos para la planificación de una política a la infancia y juventud en Bolivia.

Una segunda parte que abarca un diagnóstico del Consejo Nacional del Menor como organismo máximo de planificar y ejecutar la política de protección integral del menor en Bolivia y sus perspectivas.

## I. BREVE ANALISIS DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL LATINOAMERICANO

Los países latinoamericanos presentan las siguientes características que los tipifican como países en vías de desarrollo.

### Características económicas

- Alto porcentaje de la población dedicada a la agricultura, subempleo y carencia de oportunidades de trabajo en actividades no agrícolas.
- Bajo ingreso per cápita y, por tanto, vida a nivel de subsistencia.
  - Imposibilidad de la mayoría de la población de efectuar ahorros.
  - Alta propensión al consumo. Atesoramiento por parte de los terratenientes con el consiguiente efecto de reducida inversión per cápita.
  - Actividades primarias y servicios que constituyen categorías residuales del empleo.
  - Baja producción de alimentos básicos y sobre todo de carbohidratos.
  - Exportación básica de materias primas en condiciones comerciales desfavorables.
  - Pocas facilidades: al crédito, a la comercialización de productos y a la inversión.
  - Vivienda inadecuada.

### Características especiales de la agricultura

Uso deficiente de los recursos humanos, económicos y tecnológicos debido al tamaño demasiado pequeño o demasiado grande de las explotaciones.

Pocas posibilidades de modernización, debido a medios deficientes de transporte, de comunicaciones y a la pequeñez del mercado interno.

### Características demográficas

- Altas tasas de fertilidad y mortalidad, especialmente infantil.
- Baja esperanza de vida al nacer.
  - Dieta alimenticia deficiente.
  - Malas condiciones higiénicas y sanitarias.

/Características culturales

### Características culturales y políticas

Fuerte analfabetismo, con sistema selectivo y educativo de muy alto costo.

- Predominio del trabajo infantil.
- Clase media pequeña y débil.
- Condiciones de inferioridad cultural de la mujer.
- Valores y actitudes tradicionales en la masa de la población.
- Caciques conservadores y minorías selectas oportunistas en política.
- Sociedad relativamente cerrada.
- Dos capas sociales de clases o castas netamente separadas.
- Imagen institucional de cada capa social.
- Barreras más o menos eficaces para impedir la comunicación entre las capas sociales.
- Obstaculización de otras formas de movilidad social.
- Base económica típica a causa de la posesión de tierras.

Estas son las características esenciales que distingue en una u otra forma a los países latinoamericanos en los que influyen lo tradicional y lo moderno, lo antiguo y lo nuevo.

Esta realidad que ha sido detalladamente analizada por economistas, sociólogos y planificadores, ha constituido la base para la aplicación de políticas para el fomento del desarrollo.

## II. BREVE DESCRIPCIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL ALCANZADO EN BOLIVIA

Bolivia es un país que se puede clasificar en cuanto al nivel de desarrollo económico y social, alcanzado como una estructura primaria, desequilibrada, desarticulada y el funcionamiento de dicha estructura como dependiente, colonial e inestable.

La naturaleza primaria de la economía de Bolivia, es el reflejo del predominio de las actividades primarias, porque en su sistema de producción, predominan las actividades de extracción, como agricultura, minería y petróleo.

/Analizando las

Analizando las características de cada uno de los sectores, tenemos: Sector primario: que el sector agropecuario, que representa la principal ocupación con 66.6 por ciento sobre las otras actividades, utilizando la mayor parte de la fuerza de trabajo, con sistemas de mano de obra ocupada, constituyendo un factor en que se asiente la marginalidad rural.

Le sigue en importancia la actividad minera y producción de petróleo, cuyos precios están sujetos a los que fija el mercado mundial y por lo tanto hace que la economía de Bolivia sea una economía deficiente e inestable.

Sector secundario: Siendo un país con grandes recursos naturales y energéticos, la actividad secundaria, o sea el sector de transformación sufre un gran atraso, constituyéndose Bolivia como un país explotador de sus riquezas naturales y como una industria incipiente 13.2 por ciento en relación a los sectores de actividad económica. La industria no representa la ocupación de la fuerza de trabajo.

Este desarrollo incipiente del sector secundario, hace de Bolivia un país importador y ligado al comercio externo.

Sector terciario. Este sector constituido por el comercio y finanzas, transporte, gobierno y otros servicios en su desarrollo, es dependiente del grado de desarrollo de los anteriores sectores y está representado por un 20.2 por ciento.

En Bolivia los servicios sociales no alcanzan a cubrir las necesidades de su población como educación, salud, vivienda, traducidos a índices elevados de analfabetismo, déficit en la educación escolar, mala salud, elevada mortalidad infantil y una alta predisposición de la población a las enfermedades como consecuencia de la desnutrición.

En resumen un país con una política pobre, con ingreso per cápita bajo, con una población enorme, sin participación en las decisiones de la vida política, social y económica en los procesos de producción y de distribución del ingreso.

Bolivia es un país joven con aspectos potenciales que pueden ser aprovechados a través de una estrategia de desarrollo audaz, que implique profundos y radicales cambios sociales y económicos.

/Aspectos demográficos

### Aspectos demográficos

El último punto relativamente cierto para determinar la población de Bolivia, lo constituye el censo general de 1950 con una población de 3.019.000 personas. Desde aquel entonces, no han vuelto a realizarse censos a nivel nacional.

En 1970 la población total de Bolivia oscila entre 4.030.000 y 4.650.000 de personas. En contraposición, se observa que de acuerdo al censo de 1950, la población de ese año era de 3.019.000 personas, lo que indicaría que la tasa de crecimiento de la misma está por debajo de la media latinoamericana.

### Los componentes de la dinámica de la población

#### Natalidad

Efectivamente las tasas de natalidad parecen haber disminuido lentamente desde 1950, en que de acuerdo a los cálculos del Ministerio de Planificación, alcanzaba de 42.28 por mil hasta 40.43 por mil en 1960 y esperándose que llegue a 38.51 por el período de 1965-70, se estima en 44 por mil. Ambos casos serían mayores que el promedio latinoamericano.

#### Mortalidad

Desde comienzos de la década del cincuenta, parece efectivamente haberse producido un descenso fuerte en la tasa de la mortalidad que en Bolivia era extraordinariamente elevada. Las discrepancias giran en torno de cuán rápido ha sido ese descenso y cuál es el nivel alcanzado. La estimación más conservadora de CELADE ubica la tasa de mortalidad para el período 1965, 1970 en 19.2 por mil.

Para el Ministerio de Planificación por el contrario, la tasa se ubicaría en la actualidad en aproximadamente 13 por mil con una tendencia fuerte al descenso. De acuerdo a esta proyección, hacia 1980 llegaría a descender a 10.5 por mil, lo cual supondría haber bajado a la mitad de lo que era 30 años antes, 1950.

/De cualquier



De cualquier modo, aun cuando se observen estas diferencias, en las estimaciones de ambos sexos, tanto las tasas de natalidad como de mortalidad, son superiores a los promedios de América Latina, lo que sucede es que la tasa de mortalidad se desvía del promedio mucho más que su contraria, lo que resulta por consiguiente en una tasa de crecimiento menor que la media regional.

#### Esperanza de la vida al nacer

En los estudios efectuados por Planificación, se admite un aumento de dos años por cada período quincenal en la esperanza media de vida al nacer, la que entre 1950 y 1980 aumentaría desde 44 a 56 años, en el caso de varones y desde 46 a 58 años en el caso de mujeres.

Los cálculos de CELADE en cambio, dicen que para el período 1980-85 la esperanza de vida de los hombres sería de sólo 48.7 años y la de mujeres de 51.3 años, lo que arroja notables diferencias con las estimaciones de Planificación, al tiempo que hace de Bolivia el país latinoamericano con una menor esperanza de vida al nacer.

#### Estructura de la población por grupos de edad y sexo

Para el caso particular de Bolivia, se advierte que algo más del 41.0 por ciento de la población total, se encuentra constituido por personas menores de 15 años de edad, hecho que se implica en gran manera por la combinación de una mortalidad en descenso y una fecundidad elevada que, naturalmente dé lugar a generar una tasa alta de dependencia tanto a nivel de la familia como para la economía en su conjunto.

La estructura de la población joven plantea también una serie de problemas que directa o indirectamente afectan al desarrollo económico del país, por cuanto un grupo minoritario de la población, en edad madura, asume la responsabilidad de tomar a su cargo la subsistencia de niños y jóvenes dependientes que se encuentran al margen de la fuerza de trabajo. A esto se debe agregar también que a falta de una adecuada expansión del sistema educativo, la cada vez creciente preparación de adolescentes, presiona sobre el mercado de trabajo con la consiguiente derivación: altos índices de subempleo y desempleo. El peso de una población dependiente tiene serias implicaciones, ya que deben ser realizados esfuerzos para

/proporcionar educación

proporcionar educación, vivienda, salud y otros servicios públicos, cuya demanda no puede ser satisfecha en su totalidad por la limitación de recursos.

#### La distribución de la población entre urbana y rural

Aunque resulta claro que Bolivia es un país eminentemente rural, los reiterados problemas de información, impiden saber con certeza cuáles son las proporciones relativas de población urbana y rural.

De acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Planificación y, aceptando en este caso sus proyecciones de la población urbana, sería para 1970 del 29.3 por ciento en circunstancias en que en 1950 era del 25.4 por ciento. Estas cifras indicarían que el proceso de urbanización en Bolivia ha sido relativamente lento en comparación con el conjunto de América Latina, la tasa de crecimiento implica resultados de alrededor de 3.2 por ciento anual. No obstante, según esos mismos cálculos, esa tasa ha sido y continuará acelerándose con el tiempo para llegar hacia fines de los años setenta a más del 3.6 por ciento anual. Lo anterior supone que hacia 1980 el 32 por ciento de la población boliviana vivirá en poblaciones definidas como urbanas.

Por contraste a los veinte años que van desde 1950 a 1970, la población rural ha crecido a un ritmo menor, pudiéndose establecer alrededor del 2.2 por ciento aunque también sufriendo una cierta aceleración paulatina.

#### Distribución regional de la población

Tradicionalmente, tres grandes regiones conforman el territorio boliviano que son: altiplano, valle y llanos.

Las características más notables constituyen la desigual distribución de la población y su concentración en las dos primeras regiones. En efecto, estimaciones efectuadas por el Ministerio de Planificación, permiten conocer que en el altiplano se concentra casi la mitad de la población y en los valles el 35 por ciento. En los llanos vive no más del 16 por ciento de la población boliviana.

/Por contraposición

Por contraposición, debe observarse que en superficie, las tres regiones representan el 16.0 por ciento y 62.0 por ciento, respectivamente. Pero lo más probable es que esta desigual distribución de la población mejore tomando en cuenta la potencialidad de recursos naturales de cada región, lo que haría tan extrema esta situación.

#### Migraciones externas

La migración neta al exterior, al igual que las tasas de natalidad y mortalidad, constituye uno de los principales componentes del crecimiento de la población. Las características de los emigrantes y sus razones por las que abandonan el país, tienen implicaciones en los futuros requerimientos de mano de obra ocupacional, en ciertas decisiones sobre educación y entrenamiento, en la provisión de servicios del mercado laboral y en la formulación de una política de migración.

#### Migraciones internas

Una corriente natural de absorción de la mano de obra rural, la constituyen las minas, centros en los que se produce la primera metamorfosis cultural del campesino por su grado de adaptabilidad a las faenas duras y con el incentivo de un salario periódico regular y, desde luego tan diferente al que se obtiene en las labores agrícolas. Por otra parte el flujo hacia los centros urbanos, si bien se presenta en términos generales, tiene mayor intensidad hacia las capitales de Departamento de la Paz y Santa Cruz, por constituir ambas ciudades centros de mayor actividad económica y ofrecer por lo tanto mayores opciones de trabajo. Este asentamiento es progresivo sobre todo en la región del altiplano, en razón de que los cánones culturales de los pueblos aymaras no presentan los rasgos de gran movilidad como los de origen quechua. El fenómeno sin embargo si bien no presenta caracteres alarmantes por su intensidad, no deja de tener su importancia sociológica y económica, puesto que el crecimiento de la ciudad de La Paz, parece centrarse en las llamadas villas que se encuentran fuera del radio urbano.

### Aspectos de salud

La situación de la salud en Bolivia, juzgada a través de los indicadores del nivel de vida, se manifiesta como deficiente.

Así, los indicadores de mortalidad señalan que de cada 1.000 personas mueren anualmente entre 13 y 19, la mitad de las cuales fallecen antes de cumplir 5 años de edad.

La situación es más dramática en los niños menores de un año entre los cuales, de cada cuatro que nacen uno fallece. Esta situación condiciona una expectativa media de vida al nacer que puede ser estimada alrededor de los 47 años.

En cuanto al índice de morbilidad, sólo podemos juzgarlo por el número de personas que acuden a los Servicios de Salud; requiriendo una de cada 50 personas hospitalización cada año y una de cada dos personas recibe actualmente atención médica ambulatoria.

Estos índices son realmente alarmantes, si comparamos con los de otros países en vías de desarrollo o desarrollados, donde la esperanza de vida al nacer alcanza hasta los 75 años de edad y la mortalidad infantil es mínima.

Las enfermedades causantes de este cuadro, son la fiebre amarilla, viruela y otras, que se encuentran en el grupo de erradicables.

La tuberculosis, venéreas y otras, la parasitosis, neumoconiosis, que se encuentran en el grupo de enfermedades reducibles por acciones colaterales.

Y el grupo de enfermedades irreducibles, constituida por la fiebre reumática, arterioesclerosis y otras.

Pero no sólo estas enfermedades son la causa de la mortalidad en Bolivia, sino se añade a esto el estado nutricional de la población, las características de la población en cuanto se refiere a su composición por edades y distribución geográfica.

Las consecuencias económicas son:

La productividad laboral fuertemente disminuida, debido a que su salud les condiciona una fácil fatiga en el trabajo, derivado a un ausentismo en éste.

/La capacidad

La capacidad de aprendizaje disminuye.

Las familias destinan una porción importante de sus magros ingresos para curar sus enfermedades.

La capacidad del capital social básico, está representado por el número de camas, hospitales, escuelas en Bolivia, en lo que se refiere a hospitales y cama para habitantes, es deficiente, no alcanza a cubrir los requerimientos de su población enferma y se agrava este problema ya que no cuenta hasta el presente con un hospital para niños.

#### Aspectos nutricionales

Bolivia presenta una excesiva extensión que alcanza la desnutrición. En poblaciones aparentemente sanas, dos terceras partes de los menores de 1 a 5 años, presentan manifestaciones de desnutrición, el 38 por ciento se encuentran en un grado de desnutrición leve, o sea de 10, con características de diámetros corporales inferiores en un 10 a un 25 por ciento de los normales, un 17 por ciento de menores de 15 años presentan 20 grado de desnutrición y un 30 grado donde el déficit de peso es de 40 por ciento o más.

Esta desnutrición se debe a que la disponibilidad habitual de alimentos de las familias, es en volumen inferior al requerido, sobre todo en el consumo de proteínas animales, que son las que permiten al organismo formar su masa muscular y cerebral.

#### Educación

Dos son los indicadores más notables de la situación actual de la educación nacional: el acentuado déficit en la atención escolar y el elevado índice de analfabetismo como consecuencia del primero: ambos derivados de la insuficiencia de medios y de la inadecuada utilización de los recursos para atender la instrucción primaria de la población en edad escolar.

Los esfuerzos de alfabetización llevados a cabo en el país hasta ahora, no han tenido resultados satisfactorios, Se estima que en los últimos diez años, un promedio de 12.000 personas fueron alfabetizadas por año, es decir, aproximadamente un 0.6 por ciento de la población analfabeta mayor de 15 años, lo que representa una incidencia significativa en la disminución del analfabetismo que en la actualidad presenta una tasa de 60.2 por ciento.

/La matrícula

La matrícula en la educación primaria urbana y rural está creciendo a una tasa anual del 4.5 por ciento tasa que es superior a la del crecimiento vegetativo de la población. Sin embargo, el servicio de educación no ha podido aún absorber a toda la población en edad escolar, las estimaciones para el año 1970 determinan un grave déficit de atención del origen del 42 por ciento en promedio nacional sobre una población de 1.110.000 niños en el grupo de 6 a 14 años de edad, lo que significa que 466.200 niños no pueden obtener los beneficios de la educación primaria y, que potencialmente pasará a incrementar el número total de analfabetos.

La tasa de escolaridad en el nivel medio, corresponde a la enseñanza secundaria general (bachillerato), la enseñanza comercial, técnica-industrial, artística, y la normal nacional rural, alcanzó en 1968 al 22 por ciento correspondiendo a la enseñanza secundaria general el 89 por ciento de los alumnos matriculados en el nivel medio, lo que pone de manifiesto su escasa diversificación y la falta de personal de formación técnica. Por otra parte, debe señalarse que de un total de 562,000 adolescentes, el sistema educativo proporciona atención a 128,523 estudiantes.

La enseñanza superior se está desarrollando rápidamente en el período de 1960 a 1966, la matrícula de las universidades se incrementó en un 57.5 por ciento a una tasa acumulativa del 7.9 por ciento anual. En 1966 la matrícula de todas las universidades fue de 15.78 por ciento estudiantes, de los cuales 11.106 correspondieron a las facultades y 4.072 a los institutos y escuelas.

El problema del acentuado déficit en la atención escolar que caracteriza la situación actual de la educación nacional, se ve agravado por la ineficiencia en todos sus niveles y que se traduce en el bajo rendimiento cuantitativo especialmente en términos de deserción, reprobación y repetición. En promedio nacional, uno de cada dos estudiantes que ingresan al nivel primario de enseñanza lo abandona antes de su conclusión y una proporción lo hace en los primeros grados. Esta deserción temprana en la escuela primaria, constituye uno de los canales que alimenta el analfabetismo, pues los alumnos que abandonan la escuela sin un ejercicio suficiente de la lectura y escritura se convierten en analfabetos por desuso, particularmente en las zonas rurales, de bajo estímulo cultural. La situación que examinamos,  
/se presenta

se presenta más clara al considerar el flujo de la matrícula, en términos nacionales, menos de una tercera parte de los alumnos inscritos en el primer grado alcanza educación primaria, menos de un quinto ingresa a la educación media y menos del 3 por ciento llega a la universidad. Por último, menos del 0.4 por ciento completa actualmente los estudios superiores. En términos absolutos esto significa que sólo un estudiante de cada 250 que ingresan a la Escuela Primaria completa sus estudios universitarios, si se toma en cuenta a los niños en edad escolar que no tienen acceso al sistema, las posibilidades se ven reducidas de 1/250 a 1/375.

Desde el punto de vista económico, se concluye que el funcionamiento del sistema escolar boliviano tiene como consecuencia un bajo rendimiento de las inversiones que en la educación realiza la sociedad y del esfuerzo de escolarización que lleva a cabo parte de la población. Desde este punto de vista, los años de escolarización improductiva tienen un alto costo social e individual y significan un desperdicio de los insumos en términos de alumnos profesores, locales y fondos que en ellos se emplea.

#### Vivienda

El problema de la vivienda en Bolivia se traduce en una falta de legislación adecuada, para el establecimiento de normas mínimas, de urbanización y zonificación y subdivisión de las áreas destinadas a la vivienda, falta de una normalización y control de la calidad en las materias de construcción y racionalidad en los sistemas constructivos, relacionados con las regiones y los contratos de ingreso.

#### Déficit habitacional

En Bolivia el déficit habitacional es alarmante, el hacinamiento alcanza a cifras en la zona urbana de 4.02 personas por vivienda, y en la rural 5.6. En cuanto al número de personas por habitación en la zona urbana alcanza a 1.5 y en la rural 2.2.

El déficit habitacional alcanza a una cifra de 200.000 unidades.

Este problema sólo podrá ser condicionado con una política de vivienda dinámica, que busque los recursos apropiados para resolver este problema, como un sistema de cooperativización en los sistemas de construcción, de

/adquisición de

adquisición de terrenos, y materiales, en la ayuda mutua, con factores que pueden ayudar a Bolivia a resolver el problema de vivienda.

El déficit habitacional que viene de muy atrás. El crecimiento vegetativo de la población en función de nuevos requerimientos.

La política que contempla la vivienda rural, que es más de calidad que de cantidad y va estrictamente relacionada con campañas y obras de infraestructura, agua potable y centros de salud.

#### Mano de obra

Los tipos y niveles de mano de obra en Bolivia se encuentran clasificados en actividades primaria, secundaria y terciaria, ocupando el sector agropecuario el 66,6 por ciento de la población económica activa, lo que demuestra que la mano de obra está dirigida a actividades de tipo primario o sea de extracción siguiendo en importancia las actividades de la industria con un 13,2 por ciento manufacturada, representando un fuerte sector artesanal, le siguen en la minería con 2,7 por ciento el petróleo con un 0,3 por ciento y un gran incremento del empleo de la mano de obra en la construcción 2,2 por ciento.

En el sector terciario o sea en servicio, la actividad ocupacional de mano de obra, está representada por el comercio y finanzas con un 6,1 por ciento, transporte 2,8 por ciento, el gobierno y otros servicios ocupan un porcentaje de un 11,3 por ciento, lo que significa que en Bolivia los servicios públicos absorben gran parte de la población económicamente activa, siendo este factor una indicación no favorable para sus programas de desarrollo.

#### Inmigración de la mano de obra. Lugares de destino. Causas internas y externas que motivan la inmigración

La inmigración al exterior, tiene implicaciones en los futuros requerimientos de mano de obra ocupacional, el éxodo del capital humano nacional es alarmante por las cifras que presentan las tasas de migración. Esta migración está representada por la población profesional rural, obrera, cuyo éxodo está en los países que limitan a Bolivia como Perú, Brasil, Argentina, Chile, Estados Unidos y otros países.

/Pero el



Pero el mayor problema desde el punto de vista estratégico, lo constituye la emigración de la mano de obra altamente calificada, que en ciertas profesiones alcanza elevados niveles, indicando que el país se está descapitalizando en forma alarmante.

La escala de porcentajes de los profesionales que migran al exterior sería: ingenieros, arquitectos, ingenieros civiles, le siguen ingenieros de minas y petróleo, agrónomos, médicos y cirujanos, cirujanos dentistas, magistrados, jueces, abogados y enfermeras.

Esta migración está atraída por mercados de trabajo más amplios y con ocupación de mayores salarios, perspectivas de un mejor estándar de vida y status social, ventajas y facilidades de formación profesional.

#### Problemas que confronta la infancia y la juventud boliviana

Al análisis socioeconómico formulado, podemos agregar que la mayor parte de la juventud en Bolivia, está atravesando por un estado de inconformidad, rebeldía, violencia, incomprensión generacional, frustración frente a su situación que no les permite desarrollarse como hombres libres, con aspiraciones y mejores oportunidades de educación, salud y empleo. En la juventud hay un fuerte anhelo de cambio de las estructuras de las normas y valores cuestionando lo tradicional, hacia formas de una sociedad justa y solidaria.

La educación y capacitación no está orientada hacia la realidad socioeconómica del país, hay exceso de formación académica y profesiones liberales y, no así ramas de preparación de técnicos medios y obreros calificados.

Hay desempleo y falta de oportunidades para trabajar, teniéndose como resultado la migración interna y externa.

En cuanto al problema de consumo de drogas no se conoce la magnitud, pero las manifestaciones se hacen patéticas en las clases, alta y media, dando lugar a que se cometan delitos sexuales, fugas del hogar y robos.

La prostitución juvenil, mendicidad infantil, son otros tantos problemas que van sumándose a los anteriores, denotando un crecimiento cada vez mayor.

/Para finalizar

Para finalizar se observa la falta de un organismo que se ocupe de la planificación y ejecución para la juventud, teniéndose en cuenta cuando ésta está fuera del límite que señala el Código de Menores.

#### Planificación de programas

Bolivia a través de sus indicaciones demográficas, es considerado como un país con predominio de niños y jóvenes en su estructura y con una representación más numerosa de la clase campesina. Por consiguiente la planificación de los programas para la infancia y la juventud, debe ir orientada hacia el logro del desarrollo económico y social y, con dos metas: una para realidad presente y otra para el futuro.

Esta planificación debe contemplar programas tanto para el sector rural como urbano.

En cuanto a la planificación de programas para los aspectos de salud, educación, vivienda, mano de obra, éstas están expuestas en la Estrategia socioeconómica del desarrollo nacional, tomos 1 y 2, 1971-72. Por considerar de importancia, enumeraremos algunos objetivos para aquellos aspectos de educación y salud.

#### Objetivos para la educación

Completar la integración del sistema educativo centralizando todo el programa regular de educación en el Ministerio de Educación y Cultura.

Definir las bases ideológicas del sistema educativo, conforme a las características culturales del pueblo boliviano, a los requerimientos del desarrollo nacional y a la necesidad de brindar a cada individuo las mayores oportunidades para el desarrollo de su personalidad.

Establecer una estructura técnico administrativa de la educación acorde con la de todo sector público, que logre el máximo rendimiento del sistema y que permita a la vez, la acción descentralizada a quienes a nivel regional y local tienen la responsabilidad de alcanzar las metas fijadas.

Definir la estructura en niveles y ciclos de la educación regular, de modo que se adecúe a las posibilidades financieras del país, a los requerimientos de mano de obra y a la conveniencia de que existan articulaciones que den flexibilidad al proceso informativo.

/Disponer de

Disponer de mecanismos de asistencia y coordinación que, representando los diferentes sectores involucrados en el proceso educativo, asesoren al Ministerio respecto a la política educativa a seguir.

Objetivos para salud y nutrición

En 1990 se espera que la situación alimentaria y de nutrición del pueblo esté caracterizada de la siguiente manera:

a) Ausencia del problema social de la desnutrición en la población menor de 20 años. Tomando en cuenta que la estrategia abarca un período de 20 años, el impacto de su acción sería perceptible mayormente en este grupo de edad. La situación se podría evidenciar a través de los siguientes elementos:

- i) ausencia total de desnutrición de segundo y tercer grado, y presencia mínima (casos aislados) de desnutrición de primer grado;
  - ii) disminución de la mortalidad infantil a una tasa estimada de 50 por 1.000 en la mortalidad de menores de 5 años, la proporción de defunciones no excedería al 30 por ciento del total partiendo de una estimación actual de que los menores de 5 años corresponden al 50 por ciento total de las defunciones.
  - iii) Aumento de la capacidad de trabajo de los adultos y de aprendizaje en los escolares.
- b) Erradicación del bocio en la carencia de yodo.
- c) Inexistencia de factores socioeconómicos condicionantes de la desnutrición, evidenciado por una disponibilidad de alimentos adecuados en cantidad, calidad y precio a nivel del mercado local y una adecuada capacidad familiar de compra y elección de alimentos.
- d) Pautas de consumo de alimentos a base de productos nacionales, compatibles con la realidad cultural de 1990 y, de las posibilidades económicas nacionales.
- e) Desarrollo a nivel mínimo de un programa de suplementación alimentaria de los grupos vulnerables de la población más expuestos a la desnutrición.

/Objetivos para

### Objetivos para la planificación del futuro

Debe estar inspirada en el siguiente postulado:

Que estamos en el umbral histórico de una nueva edad que exige la modernización de las diversas culturas existentes y, por lo tanto la creación de una nueva civilización, homogénea con nuevos valores, aspiraciones, costumbres y actitudes.

Que esta nueva sociedad universalista supone la eliminación o superación de ciertos defectos o conceptos anacrónicos, relativos a las desigualdades económicas, sociales, culturales y técnicas.

Existe en el mundo una predisposición, una capacidad y una voluntad de cambio, pero esta no surge de conceptos de pura conciliación, sino que son resultados de una síntesis dialéctica, resultado vital de un conflicto entre contrarios.

Por consiguiente ¿cuál es la imagen que busca latinoamérica para la sociedad del futuro y, cuál será el tipo de hombre que desea formar para esta nueva sociedad?

Preguntas que deben tener su respuesta en los pueblos y hombres latinoamericanos.

### III. ANALISIS Y EVALUACION DE PROGRAMAS DEL CONSEJO NACIONAL DEL MENOR, DURANTE LOS AÑOS 1968-69-70

El Consejo Nacional del Menor es un organismo creado por el Gobierno boliviano para ocuparse de la protección de la niñez a todo nivel y desde diferentes puntos de vista.

Las características del país (subdesarrollados y dependientes) y la urbanización con todos los problemas que genera, luego los escasos recursos para responder a los planteamientos ideales de la política social hacia el menor, han restringido casi completamente hoy en día, el papel de CONAME a una función "rehabilitadora" y de protección a los niños "abandonados".

/La razón

La razón de ser de CONAME es el concepto de niños que necesitan orientación del Estado para funcionar como ciudadanos en la sociedad.

La función del Estado cada vez más importante en la nación moderna, es llevada a través de la educación básica, intermedia, técnica, universitaria. Esta función la cumplen paralelamente a las de la familia y de otras instituciones.

En el desarrollo del niño, la sociedad occidental moderna, origina cada vez un rol más importante a la pequeña familia, es decir a los pobres.

La organización CONAME interviene cuando los padres no pueden cumplir con los niños, pero se hace cargo de ellos ya cuando las causas de deterioro familiar o individual han llegado a un extremo tal que piden ayuda al Estado porque no pueden con ellas.

La función principal de la familia, respecto al niño, es la sociabilización, es decir, el formar al infante en un niño con ciertas características individuales que lo diferencian de los demás a los cuales complementa y con otras que los asemeja y que permite vivir en grupos. Esta función es coadyuvada por la escuela desde la edad escolar, (5 años).

Indirectamente el Estado al ser una institución social, tiene cierta influencia en estas situaciones, pero no se conoce, al menos, en nuestro país, una intervención directa en la familia. Existen algunos organismos privados como el Movimiento Familiar Cristiano o ciertas asociaciones de padres de familia, pero estos esfuerzos son de cierto sector privilegiado de la población, que como esfuerzos aislados, con libre albedrío, no son significativos para el país.

Hacemos notar estos hechos porque hoy en día se habla de la construcción del hombre nuevo para una nueva sociedad y no se hace nada para conseguir ello. Si el Estado y otras instituciones tienen realmente la intención de comenzar a construir esa sociedad nueva, deben preocuparse por normas, en consecuencia ya existentes, tal el caso de CONAME, que si bien recibe los efectos de una sociedad defectuosamente estructurada y en crisis de identidad como nación, en la cual existe el criterio de restringir

/la educación

la educación y socialización del niño a la familia, sin ingerencias del Estado trata de remplazar a ellos en su ausencia, albergando a los menores bajo un techo, su función puede ser superior o estar sobre la función de una familia en particular, si se convierte en un verdadero transmisor del proceso de socialización siempre que siga una línea determinada en su contenido, a fin de lograr que los niños en protección encuentren su ubicación en el mundo como personas".

Esta proposición se opone en la idea antigua de "todo hogar es preferible al menor internado" y obliga a pensar en una organización cuya estructura permita cumplir la función que hemos señalado, en una política social que defina el contenido del proceso de socialización y en un sistema educativo que sea el vehículo adecuado para aplicar este proceso.

Desde este punto de vista, cabe señalar los diferentes niveles de estudio que necesita CONAME. Es evidente que hoy por hoy, poco se puede decir sobre lo que existe en cuanto a contenido y proceso de socialización.

Analizando datos, irán surgiendo nuevas hipótesis de estudio. Entre ellas pondremos de relieve aquellos que refieran al proceso porque implican la posibilidad de una manipulación de algún aspecto para conseguir un objetivo.

Se desprenden dos tipos de investigación diferentes. Una primera que refiera a acumular un conocimiento más profundo de la realidad y otra segunda que pruebe esas hipótesis de acción "en una paraxis concreta que puede llamarse de intervención o educación o formación de juventudes. Previo a ello es imprescindible discutir y definir la política que guiará el proceso socializado, no se habla de una política administrativa o de bienestar social, ha pasado ya la época en que el niño era objeto de estudio y caridad porque movía a la ternura. Tenemos que pensar que él como una persona en devenir quien está destinado a continuar la transformación y permanencia del mundo. Se trata entonces de definir una política que guíe el contenido del proceso socializando en función de tipo de hombres y mujeres que el país quiera formar para el mañana.

/Las demás

Las demás funciones tales como proveer vivienda, vestido, alimento, son básicos a todo ser humano y mínimos derechos proclamados a los cuatro vientos por la UNESCO en el Día del Niño. Los niños no son animalitos que sólo necesitan correr para desarrollarse como personas, son personalidades en formación para construir el futuro de un país, y el futuro quiere decir la soberanía de un pueblo, la continuación de la obra humana".

Las organizaciones institucionales al servicio de protección, amparo, sostén, prestaciones, atención médica, a ciertos sectores de población. En nuestro país las organizaciones de bienestar social no han seguido ningún criterio científico en su creación y en su manejo. Algunas surgieron como respuesta a una emergencia, otras por la opresión de la opinión pública, por intereses de un grupo político o por el deseo de un grupo voluntario, no ha sido la respuesta de una investigación de necesidades y por consiguiente a un planteamiento de soluciones.

#### Creación del Consejo Nacional del Menor

El documento que establece las bases legales del Consejo Nacional del Menor, es el Código del Menor, elaborado en 1966, el que entró en vigencia gracias al D.S. N° 07760 de 12 de abril de 1966, cuando dependía del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Revisando el contenido del Código del Menor, se observa que el objetivo general formulado en "la planificación de la política de protección integral del menor".

Analizando los valores que encierra este postulado, veremos que es muy general y no se encuentra claramente definido, lo que se entiende por protección integral, luego se reconoce como una institución de bienestar social dentro de un marco paternalista.

Operacionalizan este objetivo a través de la creación de dos organismos: el Asesor Consultivo y otro de carácter ejecutivo.

Dentro de las funciones de ambos organismos se citan las correspondientes al segundo. Suponemos que de acuerdo a su nombre y constitución, el organismo asesor es el encargado de orientar y sugerir sobre la política de la organización, aprobando objetivos de largo y mediano plazo, teniendo

/bajo su

bajo su responsabilidad la toma de algunas grandes decisiones, ejerciendo en cierto modo el control sobre el ejecutivo.

El órgano ejecutivo permanente, tiene como función básica hacer realidad los objetivos de protección al menor a través de la ejecución de programas y prestación de servicios a los menores.

Está integrado de acuerdo al Código por un Director, un Sub-Director, un Secretario General y dos unidades, una técnica y una administrativa. De la técnica dependen todos los servicios especializados, la parte administrativa está integrada por direcciones destinadas a ser complementarias y más bien auxiliares a las otras.

Para explicar mejor lo que CONAME considera, la protección integral del menor, transcribiremos algunos de sus artículos, para luego proceder a un somero análisis de acuerdo a lo que proponemos.

El Código establece como límite en cuanto a la protección de menores, todos los bolivianos hasta los 21 años.

La protección en materia civil se aplica en forma directa y especial a los menores de conducta irregular.

"El Código considera la conducta antisocial del menor que podría aproximarse a lo que se califica como inconducta o problema de conducta del menor. Se considera menores de conducta irregular a aquellos que hubieran cometido hechos tipificados como delitos o culpas en la legislación penal. Esto limita bastante al calificativo de menor con problemas de conducta, ya que elimina a todos aquellos menores que no han infringido el Código Penal, pero muestran síntomas de problemas de conducta, como abandono de hogar, vagancia, prostitución, etc."

Como se observa el Código establece protección para aquellos que tienen un problema de conducta, recibiendo en CONAME para proporcionarle un tratamiento, esto está establecido teóricamente, en la realidad se verá que el niño dentro de la institución continúa tan abandonado como lo estaba fuera de ella, en cuanto se refiere a una atención en la adquisición de hábitos, normas, valores, conductas que lo lleven a ser un ciudadano útil y una persona reflexiva, sin embargo, recibe el apoyo material.

/CONAME en



CONAME en sus funciones y a través de sus objetivos, se propone sólo acciones de rehabilitación, pero no hay análisis profundos de los problemas de conducta y tampoco establece servicios para aquellos niños de conducta normal, limitándose a albergarlos prestándole alimentación, vivienda, vestuario y elementos básicos de instrucción.

Indudablemente los menores al ingresar a CONAME llevan una serie de valores que a veces son reforzados por la Institución, inconscientemente a través de la conducta de sus propios empleados.

Otros documentos que controlan y dan una pauta sobre el servicio que presta CONAME a los menores, son:

#### Sección estadística y archivos

Libro de registro de ingreso y egreso de los menores y una tarjeta de kardex con los siguientes datos:

Nombre del menor	edad	motivo del lº ingreso	fecha de ingreso	motivo egreso	fecha egreso
------------------	------	-----------------------	------------------	---------------	--------------

Se revisó este libro durante los años 1966, 1967, 1968, tanto en lo que se refiere a varones y mujeres, las respuestas o razones que se repiten con más frecuencia son las siguientes:

Razones de ingreso a los Centros de Observación, abandono de hogar, fuga de la colocación doméstica, vagancia, hurto, conducta sin especificar.

No se detallan las condiciones físicas en que ingresó el menor, ni el lugar de donde fue recogido.

Razones de egreso:

- Colocación doméstica;
- fuga de albergue;
- colocación familiar;
- devolución al hogar de los padres, a dondo otro pariente.

Tampoco se consignan la dirección de los lugares donde se remiten a los menores, por ejemplo: el domicilio de la colocación doméstica.

/La información

La información sobre los ingresos a la Institución da como resultado reincidencia continua de los menores, ya que en un 50 por ciento han ingresado dos o tres veces en el término de 3, 6 y 12 meses. En un 40 por ciento no hay fecha de egreso registrada en el libro.

En los centros de observación de menores sea de mujeres o de varones, se lleva un libro de registro con los mismos datos, se vio que no hay relación entre la formación recogida en archivos y la del centro en cuanto a un mismo menor.

#### Documentación a cargo del tribunal tutelar de menores

Maneja un expediente de aquellos menores que pasan por el tribunal con información acerca de los siguientes aspectos:

a) Examen médico: consistente en un examen general, que indica si el menor está sano o enfermo, incluye radiografía de pulmones y examen serológico.

b) Examen psicológico en base a dos o tres tests que con consulta al psiquiatra sólo en aquellos casos en los que hay una cierta evidencia de que el menor tiene una personalidad distorsionada.

c) Examen pedagógico, ninguno, sólo el trabajador social por la información recogida señala que grado de instrucción tiene el menor y en algunos casos indica si hay problemas de conducta o inasistencia a la escuela.

d) Examen social, efectuado por el trabajador social, incluso a veces sólo en entrevistas sin más conocimiento del medio social donde se desarrolla el menor. Por lo general se destinan dos o tres entrevistas al menor y los familiares para llenar el informe social correspondiente, se lo realiza esencialmente para determinar el egreso del menor de la institución.

Los documentos que se han detallado nos muestran que CONAME está profundamente interesado por el egreso de los menores, esto puede deberse a nuestro criterio y dos razones fundamentales: una el reconocimiento de que la familia es el mejor medio para la formación del menor y segundo el hecho de que económicamente CONAME no puede mantener a los menores. Contra estos dos argumentos se puede afirmar que en realidad CONAME, la mayoría de las veces determina el egreso cuando se trata de mujeres con colocación

/doméstica, favoreciendo

doméstica, favoreciendo a veces la explotación de la menor, en otros casos los menores han vuelto a sus hogares, incluso cuando se veía que corre el riesgo. En cuanto al segundo argumento se confirma la ausencia de recursos.

CONAME a través de sus servicios asume la responsabilidad del mantenimiento físico de los menores en sus organizaciones y ni siquiera en la práctica, logra el objetivo de rehabilitación formulado en el Código, ya que una vez que el menor egresa, no se mantiene la relación con él, sólo cuando ha sido remitido a uno de los hogares de la misma institución.

#### Conclusiones generales

1. CONAME con su política y estructura de su aparato administrativo, da al menor protección netamente asistencial, proporcionándole servicios de alimentación, vivienda y vestuario.
2. Si se pretende ir hacia la meta de un "hombre nuevo", se debe comenzar por aquellas organizaciones estatales que están ofreciendo la posibilidad de hacerlo, es decir aquellos menores que hoy son niños y mañana los hombres del futuro. La mentalidad de estos niños, debe ser orientada hacia la adquisición de los valores, de solidaridad, compromiso y responsabilidad.
3. La parte administrativa muestra un caso que es el reflejo de la situación nacional, por esta circunstancia se debe comenzar a trabajar dentro de un marco de construcción y orden en aquellas organizaciones que tienen grupos aptos para dar y recibir ideas.
4. La política y los objetivos con relación al menor deben ser ampliados, algunos cambiados, estudiados y asumidos desde una nueva óptica.

Bibliografía

1. EYZAGUIRRE, ALCOREZA ELIANA vda. de. Breve descripción del Desarrollo Económico y Social, Alcanzado en Bolivia. Trabajo presentado para la Cátedra de Planificación Social. Facultad de Servicio Social. Universidad Mayor de San Andrés. Año 1970.
2. LA JUVENTUD EVANGELICA Y LA IGLESIA EN BOLIVIA. Material de Estudio sobre El Problema del Trabajo con Jóvenes en las Congregaciones Evangélicas.
3. MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION. Estrategia Socioeconómica del Desarrollo Nacional. Tomos I y II. Año 1971-1991.
4. MONTESINOS, VASSALLO RAUL. Desarrollo Económico y Social y los Programas Nacional en pro de la Juventud. Informe del Seminario Interregional sobre los Programas Nacional de Servicios por y para la Juventud. Organizado por las Naciones Unidas. O.I.T. y el Gobierno de Dinamarca-Halte, Dinamarca, 17-30, noviembre de 1968.
5. NOYA, TAPIA NILS. El Subdesarrollo en Término de Estructura Social. Año 1971.
6. SHERIFF, TERESA de. Diagnóstico del Consejo Nacional del Menor. Trabajo libre y de contribución al presente. CONAME. Año 1971.

