

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL

PROPIEDAD DE  
LA BIBLIOTECA



C. 1  
LIMITADA

ST/ECLA/Conf.20/L.9  
12 de noviembre, 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

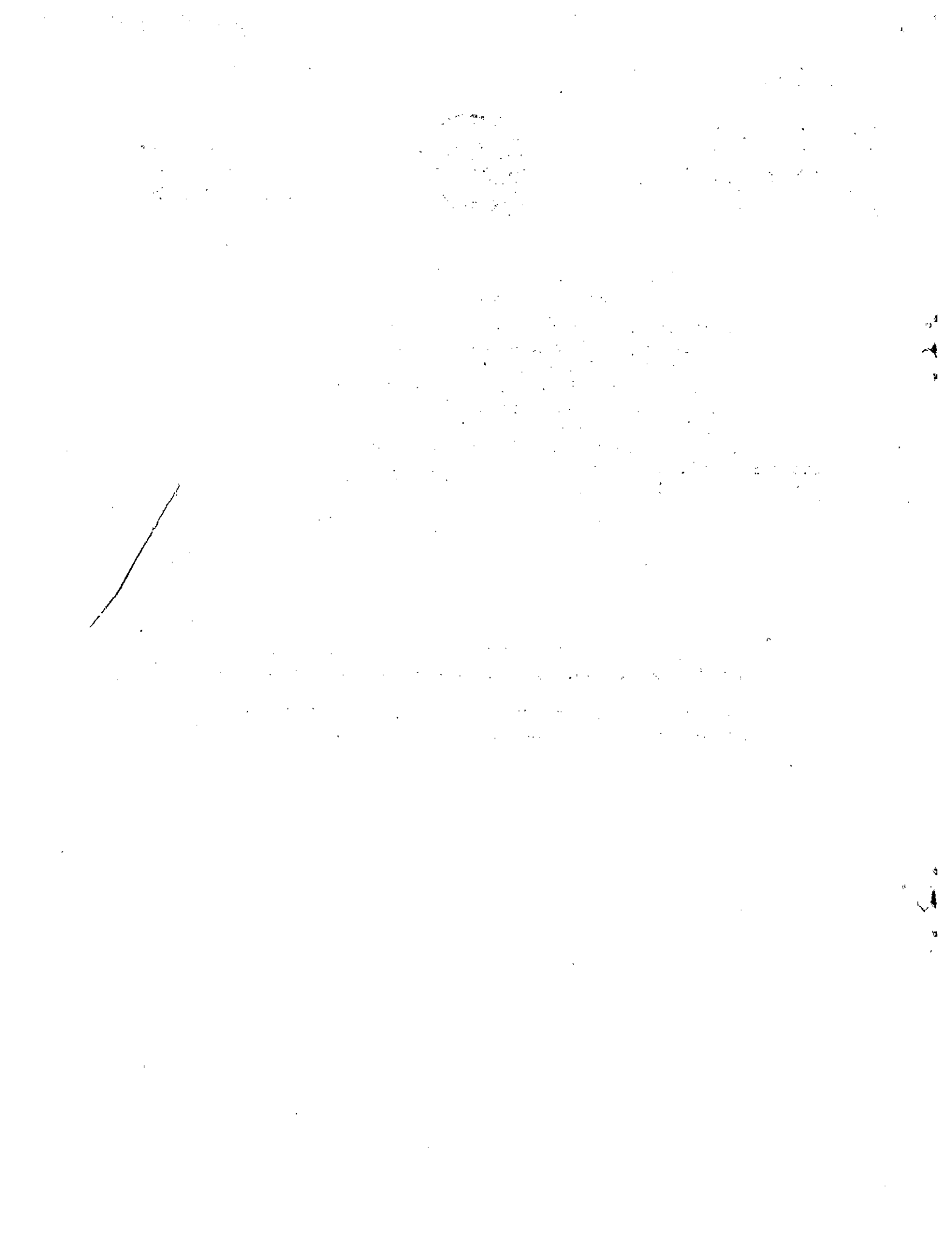
CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE LA INFANCIA Y  
LA JUVENTUD EN EL DESARROLLO NACIONAL

Auspiciada conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización Mundial de la Salud

Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965

ENFOQUES PARA UNA POLITICA DE LA INFANCIA Y LA JUVENTUD EN EL  
DESARROLLO ECONOMICO: EXAMEN DE CINCO CASOS LATINOAMERICANOS

preparado por los señores Emilio Rojas y Hugo Zemelman,  
consultores del Instituto Latinoamericano de Planificación



# PROPIEDAD DE LA BIBLIOTECA

ST/ECLA/Conf.20/L.9  
Pág. 1

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las tentativas por abordar el problema de la juventud no son nuevas. Se han celebrado innumerables reuniones nacionales e internacionales sobre este tema y existe una amplia variedad de iniciativas y acciones concretas que comprometen a decenas de organismos e ingentes recursos financieros. Se han elaborado informes de diagnóstico y formulado pautas destinadas a orientar una acción organizada y permanente. Sin embargo, todo ello no es suficiente.

Y no basta, no porque se hayan desoido las orientaciones propuestas, ni dejado de hacerse aportes conceptuales serios sobre los diversos problemas sociales que afectan al joven, sino porque ha faltado en los debates una comprensión integral de los mismos. Ningún problema puede resolverse cuando se desvincula de su contexto o se fragmenta en una multiplicidad de aspectos, cada uno de los cuales es sólo un reflejo particular del estado general de subdesarrollo de los países de América Latina.

Las notables campañas por acabar con la desnutrición, el analfabetismo o la mortalidad - para mencionar sólo las situaciones más dramáticas - deben ubicarse en la lucha general por alcanzar el desarrollo, pues, de otra manera, estas situaciones son inabordables. ¿Qué permanencia puede tener la lucha contra cada uno de estos males sociales cuando no es el resultado de una lucha para modificar las causas profundas que los producen? ¿Puede justificarse toda una política frente al niño y al joven basada solamente en medidas correctivas o morigeradoras, sin tener en cuenta las limitaciones que se imponen a esas medidas y efecto restringido cuando se aplican aisladamente? ¿Qué grado de racionalidad económica y social pueden tener estas políticas parciales cuando no se las integra en un plan global?

En consecuencia, el problema que aquí interesa no puede, para ser apreciado, desligarse de los aspectos subdesarrollo y desarrollo, pues se trata, en definitiva, crear para las generaciones jóvenes condiciones de vida dignas y propicias para su propio desenvolvimiento humano, lo que, sin duda, será el producto de un desarrollo más rápido y equitativo.

De ahí que sea bastante ilusorio todo enfoque que suponga abstraerse de la dinámica económica y social, y que resulte absolutamente mutilado en su concepción y proyecciones, que se reduzca a las posibilidades que ofrece el desarrollo actual.

Hablar de la infancia y juventud es hablar del futuro, y, en el caso particular de estos países, de las alternativas de desarrollo que les aseguren el porvenir.

Por ello, son las exigencias de estos amplios contingentes nuevos las que deben modelar el futuro de los países latinoamericanos, y no debe, a la inversa, ajustarse sus intereses y aspiraciones a lo que es el crecimiento actual.

/Por ello,

Por ello, el problema, antes que plantearse en términos de niños desvalidos, analfabetos o desnutridos, o de jóvenes de conducta descarriada y sin trabajo, debe presentarse como el de toda una generación marginada de posibilidades. Así mismo deben destacarse las cuestiones de enfoque y comprensión integrales por sobre la discusión particular, técnica o detallista de las medidas. Estas resultarán de la adopción de una posición justa, de una correcta estrategia de desarrollo, cualesquiera sean las variantes que la constelación histórica y cultural de cada país exijan.

No está permitido perder la visión de conjunto, pues se corre el serio riesgo de conformarse con paliativos asistenciales que en muy poco modificarán las causas profundas del problema. Ha de superarse lo que podría definirse como una ideología caritativa y un estilo de aparente promoción juvenil (a través de la calificación y el entrenamiento), que en el fondo son mecanismos de alienación para quienes los experimentan y de consuelo para quienes los promueven. Ha de orientarse la acción en el sentido de una decisión insoslayable: convertir al joven en la piedra de toque de una estrategia de desarrollo, cuyo espíritu sea estar al servicio de las jóvenes generaciones, evitando así que el futuro sea carcomido y allegando las fuerzas para conquistarlo.

/II. LAS

## II. LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

### 1. El proceso productivo

Definidos a grandes rasgos los problemas a que hacen frente los gobiernos de América Latina, procede hacer unas breves consideraciones sobre las políticas con que se les ha estado abordando hasta este momento.

Aunque toda política es función de los problemas que con ella se pretende resolver, de los recursos con que se cuente, de los conocimientos de que se disponga y de las circunstancias sociales y culturales que los rodeen, es preciso analizar el "modo" en que se combinen los factores y la intensidad con que se hace jugar a cada uno de ellos, lo que define el énfasis de la política que se adopte. Frente a la enorme magnitud de la miseria, el énfasis en América Latina se ha puesto en los medios más directos e inmediatos de atacarla, que se concretan en la necesidad ineludible de elevar el producto y, por ende, de adecuar el desarrollo de los factores que lo condicionan. La teoría económica ha sido especialmente útil en este sentido, ya que ha permitido precisar y caracterizar dichos factores, y ha instado a preocuparse de problemas como el nivel de consumo, las inversiones, el intercambio con el exterior, los medios para elevar el ahorro interno, la productividad, la tecnología, la mano de obra, etc., en suma, de todos los factores que influyen más o menos directamente en la elevación del producto.

Los diagnósticos realizados han confirmado esta problemática al establecer que las economías latinoamericanas son altamente dependientes, por lo cual es imprescindible diversificar la producción, elevar el nivel de ingresos y mejorar su distribución. Al propio tiempo han revelado la capital importancia del factor mano de obra en este complejo de factores, de donde deriva el interés por examinar los requisitos y condiciones que debe cumplir el sistema educacional para formar esta mano de obra en la cantidad y calidad requerida. Además, se ha reconocido la importancia de las variables sociales y de la escala de valores y condiciones culturales que han de hacer del empresario, un inversionista racional, y del trabajador, un hombre altamente productivo.

El aspecto demográfico también ha merecido atención, con no poco temor se han revisado las proyecciones de población y determinado la pesada carga que ellas significan para los esfuerzos encaminados a elevar la productividad y aumentar las reducidas fuentes de capital. (Esto incluso ha llevado a pensar a algunos que todo empeño es en vano y que la miseria y la ignorancia, por lo menos en un futuro bastante lato, son parte inherente del destino latinoamericano.

Pese a la preocupación por estas variables en función del crecimiento del producto, algunas no han merecido un énfasis adecuado o, simplemente, no se han explorado suficientemente sus posibilidades. En efecto, cuando en América Latina se realiza el análisis previo a la formulación de las

/políticas para

políticas para el desarrollo, se considera como el factor más importante, como el fin último y aquel en torno al cual deben adecuarse los demás, el factor población, su magnitud y su tasa de crecimiento. Pero en la formulación misma de la política y en la etapa de su aplicación, la importancia de la población parece diluirse ante los demás factores (capital, tecnología, recursos naturales, productividad, etc.) y reaparece como un factor más, llamado "mano de obra", que debe subordinarse a las limitaciones impuestas por los demás factores. Se alega que, así debe ser por tratarse de un factor relativamente abundante, aunque el principal problema estribaría en su falta de preparación para participar eficientemente en el proceso productivo.

Esta concepción del problema - superada en la fase preliminar del proceso de análisis - se traduce posteriormente en la práctica, ante la necesidad de tomar decisiones sobre el modo de elevar la productividad de la mano de obra, en ver como única salida la sustitución de ésta por el factor capital mediante la utilización de técnicas más avanzadas.

Es sabido que, entre ciertos márgenes, los aumentos en la productividad de la mano de obra pueden lograrse ya sea por mayor rendimiento real de la misma o mediante una sustitución por otro factor. La experiencia enseña que la primera alternativa, cualquiera que sea el nivel de capacitación de la mano de obra, se logra con un mejor aprovechamiento de su tiempo y esto, a su vez, se logra con una mejor organización.

Además, por no estar presente la necesidad ineludible de evitar la expulsión de mano de obra en el momento de decidir, no se ha impulsado con la intensidad que corresponde a la trascendencia del problema, la búsqueda de técnicas adecuadas, que permitan tanto la retención de mano de obra como la elevación de la productividad.

Por otro lado, es precario el conocimiento que se tiene de los coeficientes técnicos de producción y de la densidad de capital y absorción de mano de obra según diferentes formas tecnológicas, condición previa para hacer compatible el proceso productivo con las condiciones impuestas por la actual situación económica, cultural y social.

El siguiente ejemplo ayuda a esclarecer la trascendencia de este problema para el desarrollo latinoamericano, aunque ha sido tomado de la economía india<sup>1/</sup>: "Los datos revelan que la producción por obrero sube de 45 a 650 rupias, es decir, crece más de 14 veces, cuando del telar de mano en la industria casera, pasa a la fábrica moderna de gran tamaño. Para que ello sea posible, el capital por obrero debe subir de 35 a 1 200 rupias, es decir, 34 veces. Así pues, a fin de lograr ese aumento en la productividad por obrero, es necesario que el capital por unidad de producción,

---

1/ CEPAL, Manual de proyectos de desarrollo económico (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 58.II.G.5)

crezca a más del doble (de 0.8 a 1.9)." En otras palabras, lo se está reclamando es una política clara y consciente sobre la variable tecnología y su incidencia en la escasez de capitales y el nivel de la ocupación.

El paso inicial para lograrlo, es abordar de una vez por todas las investigaciones que conduzcan: a establecer en forma clara e inequívoca las relaciones entre toda la gama de tecnologías actualmente en uso en los distintos sectores de la producción y la correspondiente cantidad y calidad de la mano de obra por ella requerida, así como la densidad de capital por hombre que cada una de ellas implica y b) a buscar nuevas formas de la técnica que sean consecuentes con las actuales condiciones latinoamericanas, así como con las previsibles a mediano y largo plazo. No hacerlo, implica no poder definir una política como la reclamada lo que a su vez supone las siguientes inconsecuencias:

1. La falta de coherencia entre la declaración de objetivos - en el sentido de que todo lo relativo al proceso productivo es una simple herramienta para el logro del bienestar humano - y la práctica, en la cual el factor mano de obra es subordinado a consideraciones que emanan de la herramienta misma, lo que se traduce en la marginación de este factor de dicho proceso. Esto implica, en muchos casos, confundir el medio con el fin.

2. Que mientras tanto por un lado se reconoce la necesidad de crear las ocupaciones suficientes para absorber el 1.8 millones de personas que anualmente incrementan la población económicamente activa en Latinoamérica más su alta tasa de desocupación ya existente, por otro, en el momento de actuar se siguen invirtiendo los escasos recursos en técnicas útiles a países con características diametralmente opuestas.

El mantenimiento de estas inconsistencias ha dado en general el sello a las estrategias para el desarrollo seguidas por los países latinoamericanos y es aquí donde salta a la vista la mayor inconsecuencia. Siendo las políticas de la familia, del niño y el joven parte integrante de la estrategia para el desarrollo, y dependiendo éstas de las oportunidades que tengan sus miembros activos de gozar de los frutos del proceso productivo, a través de la participación en él, el no tener como principal preocupación justamente la ocupación plena productiva, contiene, en su propia concepción, los gérmenes del fracaso. Esta concepción es la que explica el hecho innegable de que las actuales políticas en favor del niño y el joven tengan un marcado cariz asistencial, en que se busca combatir efectos antes que causas. Incluso aquellos programas más rebuscados y costosos que en apariencia atacan el problema de raíz, apenas si lo tocan, pues no abordan el mal en sus mismos orígenes. Esto ha hecho impulsar lo que podría llamarse la "política del vaso de leche".

¿No será oportuno cambiar de enfoque o, por lo menos, explorar nuevas posibilidades y retomar el hilo de la fase preliminar, dándole a la variable mano de obra la ponderación que corresponde? ¿Por qué no subordinar definitivamente la tecnología a la mano de obra y a las disponibilidades reales de capital?

/Si se

Si se parte del hecho incontrarrestable de que la población latinoamericana crece a tasas elevadísimas - que serán poco controlables aunque se tomen las medidas necesarias para lograrlo - ¿por qué no tomarla entonces como variable principal? ¿Por qué no darle la importancia que se merece en el modelo y, sin desconocer las limitaciones y potencialidades del resto de las variables, darle mayor énfasis a la perspectiva que proporciona el crecimiento de la población y al imperativo de absorber mano de obra en forma productiva?

Al transformar este problema en el principal, sin perder de vista su compatibilidad con el resto de los problemas, se estará en camino de llegar a una solución. Ello llevará indudablemente a revisar todo lo relativo a la técnica, a independizar la tecnología latinoamericana de la de los países más desarrollados, e incluso, a buscar intensivamente tecnologías más compatibles con las posibilidades de la región.

El nivel tecnológico con que se realice el proceso productivo debe ser aquel que tienda a la ocupación plena que corresponda, en esta etapa, a las actuales características culturales latinoamericanas, y que no signifique caer en la desocupación disfrazada. Aunque no hay una tecnología que cumpla con todos estos requisitos, sino que las soluciones pueden ser múltiples y posiblemente muy distintas para cada sector de la actividad económica, lo cierto es que nunca se le ha dado a este aspecto la importancia que tiene cuando se ha tratado de adoptar una decisión sobre la materia.

No se trata tampoco de situar el problema en términos estáticos (las tecnologías para hoy), sino por el contrario, es un típico problema que hay que enfocar en términos dinámicos y con una amplia perspectiva futura, pero que hay que hacer compatible con la situación actual.

Desde otro ángulo, ese enfoque permitirá aclarar las políticas de formación profesional que actualmente se están impulsando, tanto en los niveles de calificación requeridos, como en la magnitud relativa de los mismos. A su vez ello hará posible definir con mayor precisión el verdadero papel que deben desempeñar la infancia y la juventud en el desarrollo.

## 2. Participación social

Como complemento del enfoque anterior, orientado hacia una utilización más intensa de la mano de obra, habría que fijar un criterio relativo a la participación de la población en el proceso del desarrollo, pues ésta es una condición indispensable para que asuma dinámica propia. Todo proceso de cambio es fruto de una favorable conjunción de fuerzas entre los sectores comprometidos, por lo que es preciso conferir a los sectores sociales comprometidos un papel protagónico y no tan sólo pasivo. Para ello deben conocerse claramente las formas posibles en que la población puede participar en el proceso, porque tal participación implica no sólo problemas de adaptación a nuevas tecnologías, aprendizaje de nuevas funciones o socialización de nuevas pautas de conducta, sino también identificación mucho más amplia y más viva con una imagen,

/con una



con una meta que ha de movilizar a toda la población, como es el desarrollo, en cuanto a aspiración de progreso social y de superación individual.

La participación en el desarrollo, como elemento que imparte dinamismo al proceso, puede enfocarse fundamentalmente desde dos puntos de vista. En primer lugar, del que podría denominarse la "adaptación tecnológica", que supone en esencia la adquisición de ciertos conocimientos instrumentales que capacitan para el desempeño de ciertas funciones nuevas o para cumplir de diferentes maneras una antigua función modificada por las exigencias de una nueva tecnología. Este es el aspecto de la participación que se ha planteado con mayor claridad, precisamente por ser el más atinente a las exigencias del desarrollo, pero no por eso es el más importante. La adaptación funcional, como puede llamarse la creación de los nuevos cuadros exigidos por el desarrollo, aún cuando se muestre en "un primer plano como una continua formación de papeles y funciones", en un nivel más complejo exige también la adecuación de nuevas formas de vida a distintos hábitos y nuevos valores. "Una ocupación no es únicamente un modo de trabajo, sino también un peculiar estilo de vida individual".<sup>2/</sup> Pero la adaptación a estas exigencias planteadas por el desarrollo, cualquiera sea su nivel de complejidad, es consecuencia de requisitos funcionales que deben abordarse desde la perspectiva de una amplia política de capacitación tecnológica y formación cultural. Constituyen un reflejo directo del desarrollo como cambio tecnológico y de todos los valores y pautas relacionados con este tipo de cambio. La misma naturaleza estratégica de estos elementos hace más fácil colocarlos casi al margen de la dinámica social, pues ésta exige un enfoque menos funcional desde el ángulo de los requisitos del desarrollo, y por lo mismo, menos operativo en cuanto a las posibilidades de su manipulación.

Si se reconoce la imposibilidad de restringirse al plano de este tipo de adaptación en sus dimensiones instrumental o tecnológica y cultural, por constituir sólo una de las formas en que la población se incorpora al proceso del desarrollo, es preciso colocarse en una segunda perspectiva para enfocar el problema de la participación, la que estaría dada por el verdadero compromiso con el desarrollo, que rebase el marco de un mero ajuste funcional. Constituye una adaptación mucho más integral, casi una ligazón emocional, una vocación de desarrollo, lo cual supone trascender los marcos rígidos y fragmentarios de las exigencias tecnológicas de carácter funcional, para alcanzar un grado de conciencia y una voluntad de participación que no son posibles sino a través de la creación de un "clima de desarrollo".

Este tipo de compromiso es el que interesa aquí porque permite apreciar en qué forma los diferentes grupos y sectores sociales sienten el desarrollo y se relacionan con él. No es posible crear este clima, del cual muchos ya han hablado y aplicado a otras situaciones prescindiendo del juego dinámico de los grupos y sectores, pues será diferente en uno y otro. A diferencia de la primera forma de adaptación, que al

<sup>2/</sup> Véase "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", Revista de la Comisión Económica para América Latina, Número especial, Bogotá, 1955.

plantearse al nivel de los requisitos funcionales del desarrollo puede hacer caso omiso del comportamiento y valores de los diferentes estratos, ésta forma parte de la naturaleza de las relaciones conflictivas o armónicas que se dan entre ellos. Por lo mismo, en la medida en que se persiga un compromiso con una imagen cuyo contenido específico puede ser diferente, según los estratos o grupos, se estará materializando una clase de compromiso en que la mayor parte de tales grupos o estratos se transforman en sujetos auténticamente protagónicos del desarrollo. El compromiso corresponde a un proceso de identificación con un valor de consenso que resultará de la correlación de fuerzas entre los estratos sociales.

La necesidad de un compromiso de esta índole, condicionada por la dinámica social concreta, estará evidentemente definida en sus contornos por la política de desarrollo que, con mayor o menor estructuración, formularán los grupos que protagonizan el desarrollo. Sin embargo, suele faltar el diseño de esta imagen, tal vez por ser el desarrollo producto de cierta inercia más que de una voluntad deliberada; quizás ésa sea la razón de que este tipo de compromiso exista más en los procesos revolucionarios.

En todo caso, por sobre cual es el grupo social que detenta el poder y ostenta la responsabilidad del desarrollo y de quienes han asumido ya la responsabilidad de adaptarse tecnológicamente, se plantea el problema de cómo interviene en el desarrollo aquel vasto sector de la población que todavía no cumple un papel protagónico, ni ha iniciado su proceso de adaptación a funciones necesarias: la juventud. En consonancia con las premisas anteriores, al hablar de juventud y desarrollo se hace referencia a un problema mucho más vasto que el simple entrenamiento para cumplir ciertas funciones exigidas por la tecnología, pues se trata de precisar cuáles son las relaciones que la juventud, como generación, mantiene con el fenómeno del desarrollo y cómo y por qué se resiste a él o se identifica con sus imperativos. Es toda una política integral que consiste fundamentalmente en crear conciencia frente a una responsabilidad activa y no sólo frente a ciertas necesidades instrumentales (como la capacitación profesional o técnica), o el estímulo a cierta vocación de solidaridad social.

El problema del joven no se reduce al ámbito de una política de calificación ni al de una simple asistencialidad, que, sin negarles su importancia específica, distorsionan no sólo al joven, el cual más bien resulta frustrado y desorientado, sino que a la concepción misma que debe tenerse del problema del joven. Al suponer una participación más amplia, vital y activa que la simple adaptación a los requisitos funcionales de un desarrollo "en abstracto" y al suponer la creación de un

ethos en el cual hay que socializar a la generación joven, es ineludible un enfoque mucho más integrado. En él deben coordinarse las medidas de formación cultural, capacitación técnica y asistencia de todo orden, en el marco de una problemática común: la de la juventud como generación.

Mirado por esta prisma el problema de la juventud y el desarrollo recibirá un tratamiento dinámico e integral, en el cual cada aspecto particular (llámese política de recursos o de asistencia) tomará sentido en el contexto más rico de la generación que, cualquiera sea la evolución de las relaciones entre los grupos y estratos sociales, habrá de asumir una responsabilidad sustantiva en un proceso de cambio complejo y multifacético, a través de su lucha por proyectar sus propios valores sobre una herencia cultural nunca aceptada pasivamente.

### III. DESCRIPCION DE LA SITUACION ACTUAL

#### 1. Aspectos demográficos

La descripción siguiente se basa exclusivamente en los informes nacionales de los 5 países analizados, a saber, Argentina, Jamaica, México, Perú y Venezuela. Estos países tenían en 1960-61 aproximadamente 76 millones de habitantes en conjunto, lo que representaba más o menos el 30 por ciento de la población de América Latina.

En general, su tasa de crecimiento demográfico del 3 al 3.6 por ciento salvo en la Argentina que, en este como en otros aspectos, constituye una excepción, con una tasa acumulativa de 1.7 por ciento anual. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

ALGUNOS INDICADORES DEMOGRAFICOS DE LOS PAISES ANALIZADOS, 1960

	Pobla- ción total	Tasa de creci- miento demo- gráfico (por- ciento)	Distribución por grupos de edad (porcentaje)			Población infantil		Población (porcentaje)	
			0-14	15-64	65 y más	Natalidad	Mortalidad	Rural	Urbana
Argentina	20.0	1.7	29	-	-	24/1000	60/1000	30	70
Jamaica	1.7	3.2	41	51.0	-	40/1000	47/1000		
México	36.0	3.6	46	51.6	3.4	46/1000		45	55
Perú	10.3	3.0	45	51.8	3.6		100/1000	50	50
Venezuela	7.8	3.5	45	52.8	1.8	43/1000	48/1000	28	72

Fuente: Informes nacionales. (Véase E/LACGY/CS/L.1, L.2, L.3, L.4 y L.5.)

La estructura por edades indica que se trata de poblaciones muy jóvenes con una alta tasa de natalidad infantil y con mortalidad también alta, que está bajando rápidamente. La estructura de la Argentina en cambio, se asemeja a la de los países desarrollados.

La Argentina se caracteriza por una baja densidad de población con una gran concentración en las provincias más evolucionadas económica y socialmente. Los movimientos migratorios internos muestran la formación de polos de crecimiento por un lado y de zonas que permanecen al margen del desarrollo por el otro. Un 7.6 por ciento de la población vive en provincias cuya actividad ha permanecido estancada, porque los hombres jóvenes emigran hacia los polos de desarrollo. Ellas se caracterizan por familias numerosas con ingresos bajos y por la ocupación de la mujer

/principalmente en

principalmente en actividades artesanales. Hay gran cantidad de niños y de personas de edad, y la economía de subsistencia entorpece la asistencia a la escuela.

El 8.7 por ciento de la población vive en zonas fronterizas que reciben fuerte inmigración de los países limítrofes. Existen en ellas problemas de desadaptación, de mala urbanización, etc.

El 46.7 por ciento de la población se ubica en áreas de rápida industrialización y, por lo tanto, de urbanización acelerada, con las consiguientes aglomeraciones en grandes ciudades y villas de emergencia, con saneamiento ambiental insuficiente y desintegración de la familia tradicional. El alto nivel de empleo permite trabajar a la mujer en establecimientos industriales, descuidando la crianza de sus hijos.

Finalmente, el 37 por ciento se ubica en las llamadas provincias estacionarias. Esta es la zona que presenta los mejores indicadores económico-sociales y que contribuye a mejorar los índices medios de nivel de vida: baja tasa de mortalidad infantil y analfabetismo; educación técnica y superior de alta calidad; ingresos altos y gran consumo de bienes y servicios. Tiene por lo tanto un crecimiento vegetativo muy bajo y con población envejecida.

Esta distribución de la población explica que la densidad de habitante por km<sup>2</sup> varíe según las distintas divisiones políticas desde 14 871 habitantes por km<sup>2</sup> en la capital federal hasta 0.2 en Santa Cruz, índice por lo demás elocuente en cuanto al crecimiento desequilibrado. No obstante, puede afirmarse que en la Argentina el 83 por ciento de la población vive en zonas desarrolladas o en vías de desarrollo.

En el caso de Jamaica (véase nuevamente el cuadro 1), se trata de una población en rápido crecimiento y con una tasa de mortalidad que decrece aceleradamente, a pesar de haberse comenzado la difusión de los métodos anticoncepcionales. El proceso de urbanización se ha intensificado en los últimos años, habiendo crecido la población de la capital desde 1943 en 90 por ciento. Las ciudades con más de 10 000 habitantes representan sobre el 30 por ciento de la población total, con los consiguientes problemas de aglomeración y desempleo, que en Jamaica tiene contornos dramáticos.

En México la población crece a una de las tasas más altas de América Latina (3.69 por ciento) e igual que en otros países se advierte una tendencia para bajar la tasa de mortalidad general e infantil, resultado de la difusión a escala nacional de campañas y prácticas sanitarias, de la aplicación extensiva de la medicina y del mejoramiento de la dieta alimenticia.

Para tener una idea de la magnitud del problema de la infancia y la juventud basta con observar la población comprendida entre los 0 y 14 años, así como la tasa de crecimiento del estrato 5 a 19 años (4.1 por ciento). El grupo comprendido entre los 15 y 65 años, es decir, la población en edad

/económicamente activa,

económicamente activa, crece a una tasa del 3.4 por ciento, o sea, con menor ritmo que las personas económicamente dependientes. La relación entre este tipo de personas es hoy día en México de 1:2 lo que contrasta con la respectiva relación en Estados Unidos (2:1) y en Europa (3:1).

La densidad de esta población es relativamente baja (aproximadamente 22 habitantes por km<sup>2</sup>). Aunque el proceso de urbanización continúa rápidamente, esta es una población dispersa, lo que plantea graves problemas al planificador.

La población del Perú, según se desprende de las cifras del cuadro 1, comparte las características del resto de la población de América Latina, es decir, alta tasa de crecimiento (3 por ciento) y una estructura de edades que la caracteriza como población joven (63 por ciento de 24 años y menos). Contribuye a agravar la situación la falta de integración regional debido a las características geográficas de su territorio, las que dividen al país en 3 áreas nítidamente diferenciadas, a saber, la Costa, la Sierra y la Selva. Las marcadas diferencias en cuanto al desarrollo de estas regiones producen migraciones que plantean graves problemas económicos y sociales. Ellos se traducen en disparidades en los niveles de vida y excesiva concentración demográfica en algunas regiones en desmedro de otras, con los consiguientes problemas de salud, vivienda y desequilibrios en el ingreso.

Finalmente en el caso de Venezuela y al igual que en los demás países analizados, una población de 8 900 000 personas crece a la elevada tasa del 3.49 por ciento, lo cual determina su continuo rejuvenecimiento. La población menor de 15 años se constituye cada vez más como factor más importante, numérica y proporcionalmente. Existe además, una desproporción entre la población y la superficie de territorio habitada, pues el 32.5 por ciento vive en el 2.2 por ciento del territorio; ello significa que en determinadas comarcas del país tales como la región sur, que constituye el 50 por ciento del territorio, apenas está radicado el 3.5 por ciento de la población. Este desequilibrio ha escapado fuera de todo control y las proyecciones indican sólo modestos intentos por modificarlo.

Las principales causas que lo explican serían las siguientes:

a) mayores oportunidades en la zona urbana; b) el atractivo que siempre ejercen las ciudades en cuanto a aspiraciones de orden social; c) la lenta pero constante mejoría en la productividad del sector agrícola-pecuario, y d) un factor típicamente venezolano, como es la actividad petrolera a la cual recientemente ha venido a agregarse la minería. Ambas formaron ciudades y ayudaron al crecimiento de otras. Esto explica el acelerado proceso de urbanización, que se refleja en las siguientes cifras: la población urbana ha aumentado desde 34.7 por ciento en 1936 a 67.5 por ciento en 1961.

2. Aspectos económicos

El análisis de la economía argentina revela que padece de las deficiencias comunes a las economías latinoamericanas. En efecto, la serie referente a la evolución del producto muestra que ha seguido un crecimiento irregular y que, entre 1950 y 1963, creció a una tasa media anual del 2 por ciento, pero con períodos de crecimiento y de estancamiento. El producto bruto interno por habitante se encontraba en 1963 prácticamente al mismo nivel que en 1950, pese a haber pasado en 1961 por un máximo que superó en 14.5 por ciento al logrado en 1950. Junto a una rápida expansión del sector industrial, ha coexistido un sector agrícola relativamente estancado, no obstante ser este último el que aporta con el 90 por ciento del total de las exportaciones del país. Como el sector industrial predomina en las importaciones, depende de las variaciones del mercado internacional de productos agropecuarios. En suma se trata de una economía que como todas las de América Latina está supeditada en alto grado al comercio exterior.

No obstante, al analizar tanto la estructura del producto como la composición de la ocupación por rama de actividad económica, se observa que ella no es muy distinta de la que presentan los países desarrollados. (Véase el cuadro 2.)

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LA OCUPACION

(Porcientos)

	Actividades primarias	Actividades secundarias	Actividades terciarias
Argentina	25.7	27.8	46.5
Canadá	21.0	33.5	54.5

El perfil del consumo de alimentos es el siguiente:

	<u>Porcentaje del ingreso</u>
Alimentos	36.0
Manufactura	36.6
Servicios	27.4

La estructura de la ocupación y del consumo privado, así como las características del proceso de urbanización e industrialización son los principales elementos que distinguen a la Argentina de los demás países analizados, pese a algunas características comunes como el desequilibrio regional.

/En Jamaica,

En Jamaica, se aprecia que la gravedad de los problemas de su infancia y su juventud radica precisamente en su economía subdesarrollada. En efecto, su estructura fundamentalmente agrícola, de bajísima productividad por persona, y su poco desarrollado sector industrial explican el más grave problema económico y social de este país, cual es su desocupación.

Con una mano de obra poco calificada, compuesta en un 50 por ciento por mujeres y en general por gente joven, el sector agrícola, que tiene una estructura productiva de carácter doméstico, es insuficiente para alimentar la población, lo que provoca una pesada carga al resto de la economía, ya que es necesario destinar cuantiosos recursos a la importación de alimentos.

Como se vio anteriormente, el 51 por ciento de la población está comprendida entre los 0 y 21 años. Este estrato es severamente afectado por el desempleo, ya que según el censo de 1960, el 39 por ciento de la desocupación se daba en la fuerza de trabajo comprendida entre los 15 y 19 años, y el 54 por ciento de los desocupados buscaba trabajo por primera vez.

El plan de desarrollo para los próximos cinco años establece una serie de medidas para resolver este problema, entre las cuales tienen primordial importancia los programas destinados a la formación de mano de obra calificada. No obstante, se hace notar en el informe de Jamaica <sup>3/</sup> que si la economía no reacciona con ritmo acelerado, creando las ocupaciones correspondientes, los programas masivos de capacitación de la mano de obra corren el riesgo de aumentar la frustración de la juventud.

Se llama la atención, además, sobre el problema que se le presenta a la economía entre las alternativas de emplear tecnologías altamente productivas o aumentar el nivel de empleo.

Las migraciones provocadas por la desocupación contribuyen a agravar el cuadro. Con el objeto de frenar la migración de los jóvenes desde el campo hacia las ciudades se han hecho esfuerzos por fomentar el establecimiento de industrias en las áreas rurales, pero estas iniciativas han fracasado y las nuevas industrias se ubican en Kingston. Los campesinos no tienen casi ninguna posibilidad de hallar empleo en la capital, pues deben competir con los jóvenes radicados en Kingston que representan 40 por ciento de su población.

Aunque México es un país en franca vía de desarrollo, se observa un progreso vacilante de su tasa de crecimiento, la que se ha debilitado en la segunda mitad de la reciente década, debido a diversos elementos que han reducido el vigor de los factores más dinámicos de años anteriores. En el período 1956-61, el producto por habitante registró un crecimiento medio anual de 2.5 por ciento, en comparación con un 3.6 por ciento durante 1951-55.

---

3/ Véase E/LACCY/CS/L.2.



En 1961, el producto nacional bruto aumentó sólo en 3.5 por ciento sobre los niveles del año anterior, cifra apenas suficiente para equiparar el crecimiento de la población. En 1962 se observó una recuperación que elevó la tasa de crecimiento del producto nacional bruto sobre el 5 por ciento anual.

Pese a los esfuerzos realizados por México para cambiar su estructura agraria y elevar la productividad de este sector, así como al constante crecimiento industrial registrado en los últimos años, el nivel de desocupación alcanza hoy aproximadamente al 12 por ciento de la población económicamente activa. Este problema se agrava si se piensa que la participación de la mujer en el proceso productivo tiende a aumentar. Esta participación era en 1960 igual al 18 por ciento de los activos y se espera que para 1970 alcance al 27 por ciento.

Otro problema del desarrollo mexicano es la dispar distribución de ingresos. En el informe respectivo 4/ "si consideramos el problema de la productividad de la fuerza de trabajo desde el punto de vista de los ingresos que obtiene, encontramos que, en 1960 un 40 por ciento de la población económicamente activa obtenía ingresos que pueden considerarse ínfimos e incapaces de satisfacer las necesidades de una familia en materia de salud, nutrición y educación. El fenómeno de los bajos ingresos no sólo se presenta en las áreas rurales sino también en las ocupaciones urbanas de la industria y los servicios, aunque el número de personas ocupadas en su mayoría corresponde al sector agrícola".

Esto significa simplemente, que si existe alguna relación entre población activa y número de familias y población total, aproximadamente 14.8 millones de personas no están en condiciones de satisfacer las necesidades mínimas en los rubros indicados, de los cuales 6.95 millones serían niños comprendidos entre 0-14 años de edad. Esta estimación aunque burda, permite formarse una idea de la magnitud del problema.

Económicamente, las tasas de crecimiento del Perú, en el lapso 1950-62 han sido buenas, por no decir, unas de las mejores de América Latina. El promedio anual acumulativo para los 12 años indicados ha sido un 5.2 por ciento. En los últimos años, aunque con algunas declinaciones, las tasas llegaron al 12.4 por ciento en 1959-60.

La extraordinaria expansión de las exportaciones así como la importancia del sector público han contribuido notablemente al crecimiento indicado.

---

4/ Véase E/LACCY/CS/L.5.

En efecto, entre 1950 y 1960, el promedio de las exportaciones creció en 256 por ciento mientras el promedio latinoamericano llegó a un 57 por ciento. Por su parte, la inversión total, y sobre todo la inversión pública, creció entre los años 1960-65 en un 332.7 por ciento.

El crecimiento sectorial del producto en el período 1960-64, ha sido favorable en los sectores de la construcción, comercio, banca y seguros, pesca e industria manufacturera. No obstante, el sector agropecuario continúa siendo un freno a la expansión, habiendo alcanzado entre 1962-64 un incremento de 1.6 por ciento acumulativo anual, motivado principalmente por diferencias en el sistema de tenencia de la tierra y por una administración rural deficiente. Las importaciones de cereales, carne, productos lácteos y otros continúan creciendo y se aproximan a los 3 000 000 000 de soles.

En la actualidad la industria no crea ocupaciones suficientes para absorber la creciente demanda anual de trabajo, aunque el problema más apremiante es la falta de mano de obra calificada en todos los niveles.

Por su parte, la minería ha tenido una extraordinaria expansión de más del 200 por ciento en la última década y participa con cerca del 9 por ciento del producto bruto interno. No obstante, no es una fuente dinámica de empleo, pues ocupa sólo 2 por ciento de la población económicamente activa. Más aún, por la alta técnica de producción, tiende a disminuir su capacidad de absorción de mano de obra.

A pesar de su extraordinario crecimiento la economía peruana, en general, es incapaz de crear las oportunidades de empleo necesarias. No obstante, y como contradicción típica del subdesarrollo, según el censo de 1961 el trabajo de menores entre los 6 y 14 años de edad representaba el 2.6 por ciento de la población activa total.

Se presenta, además, la característica común a todos los países latinoamericanos: la desigualdad en la distribución de los ingresos. Una estimación para 1963 indicó que la distribución del ingreso entre la población económicamente activa es más o menos la siguiente: el 90.5 por ciento de esta población tendría una remuneración mensual de hasta 2 000 soles; el 9.3 por ciento estaría entre los 2 000 y 20 000 soles mensuales y solamente el 0.2 por ciento estaría entre los 20 000 y los 120 000 soles mensuales, percibiendo estos últimos el 10.3 por ciento de las remuneraciones totales.

En síntesis, la situación económica y social del Perú estaría demostrando que en la última década no ha existido propiamente una política estatal tendiente no sólo a mantener altas las tasas de producción, sino a crear las condiciones para que esa expansión se revierta en beneficio de las mayorías. Es por esto que se puede afirmar que en el Perú ha existido y subsiste "crecimiento" pero no "desarrollo".

Los factores fundamentales del desarrollo de la economía venezolana han sido el crecimiento de su comercio exterior y el aumento de las inversiones extranjeras en su industria petrolera.

El valor de las exportaciones petroleras se duplicó entre 1950-58, los gastos públicos crecieron aceleradamente y, a pesar de las debilidades estructurales y de la inadecuada inversión de los recursos públicos, el total de la economía experimentó una rápida expansión. No obstante el acelerado crecimiento demográfico, en el período 1951-57, el producto interno bruto por habitante aumentó en un 40 por ciento. Sin embargo, este espectacular progreso económico fue más aparente que real, ya que subsistieron diversas deficiencias y algunas tendieron a acentuarse. Por otra parte, ese elevado crecimiento del producto por habitante debe considerarse a la luz de los altos niveles de precios y de la muy desigual distribución del ingreso. En 1957 el ingreso por persona registraba una diferencia de 10 a 1 entre Caracas y las zonas rurales. Esta situación no ha variado fundamentalmente.

Por otro lado, el crecimiento del producto ha presentado variaciones notables. En 1960 su incremento fue 0.9 por ciento y en 1961, de 0.2 por ciento, cifras que por habitante reflejan un descenso superior a 2.5 por ciento.

El desempleo nacional que se sitúa en una tasa del 13 por ciento se debe tanto a la escasez de oportunidades de trabajo como a las deficiencias de capacitación. Aunque pudiera suponerse que el considerable crecimiento de los últimos años hubiere permitido un alto grado de absorción de mano de obra, el desempleo estructural y la ocupación marginal o subempleo continúan constituyendo el principal problema nacional, que determina e influye sobre otros problemas y sobre todo en el de la juventud, que en número de 80 000 personas al año se incorpora al mercado de trabajo sin estar capacitada para ello, o simplemente, sin encontrar la ocupación apropiada para la capacitación que ha obtenido.

Las causas que han impedido la solución del problema, pueden hallarse en los siguientes factores:

1) Elevado crecimiento demográfico, al cual ya se hizo referencia y que constituye uno de los más altos de América Latina.

2) La alta productividad de la industria petrolera que mantiene la tendencia al aumento, lo que ha reducido la ocupación en este importante sector. En 1964 el petróleo produjo el 93 por ciento de las divisas del país, el 53.56 por ciento de los ingresos fiscales y 21 por ciento del producto territorial bruto, pero apenas empleó el 1.2 por ciento de la

fuerza de trabajo. Este sector ocupa 33 262 personas de la población económicamente activa, frente a los 793 000 trabajadores que ocupa el sector agrícola, que equivalen al 28.68 por ciento de la población económicamente activa y generan el 6.4 por ciento del producto territorial bruto. Por otro lado, la actividad petrolera acusa una productividad media anual de 218 868 bolívares por persona activa y en la agrícola sólo llega a 3 119 bolívares.

3) El proceso de industrialización iniciado a partir de la década de 1950 no se ha traducido en la absorción de mano de obra esperada. Ello podría explicarse, entre otras cosas, porque un alto porcentaje de la mano de obra carece de los conocimientos necesarios por provenir de las zonas rurales y porque el proceso de sustitución de importaciones se ha efectuado utilizando procedimientos y técnicas propias de países industrializados, sin tener en cuenta la necesidad de preferir aquellos que permitan la utilización intensiva de la mano de obra. Esto ha ocurrido porque la abundancia de divisas ha permitido la importación de bienes de capital más avanzados con sus correspondientes niveles tecnológicos.

### 3. Aspectos educacionales

#### a) Argentina

La situación educacional argentina puede calificarse de relativamente satisfactoria en comparación con el resto de América Latina y atendiendo al volumen de matrículas en relación con la población en edad escolar. Sin embargo, existen los problemas de la alta tasa de deserción y la incongruencia entre la formación profesional y las necesidades económicas y sociales del desarrollo argentino.

i) Enseñanza primaria. En la década 1952-1962, observa un sostenido crecimiento de la matrícula del personal docente y de las escuelas en el servicio de la enseñanza primaria. La tasa de incorporación fué en 1962 de 87.2 por ciento para todo el país y la matrícula para los estratos de las edades de 8, 9 y 10 años presentan porcentajes de incorporación al sistema mayores que el indicado. Estas tasas muestran el alto nivel de incorporación en la edad normal; se observan también bajos niveles de egresos, lo que se explica por los elevados porcentajes de repetición y pérdidas que registra el sistema. En 1962 el 13 por ciento de los matriculados eran repitentes. Por otra parte, pueden señalarse marcadas diferencias regionales, ya que por ejemplo, en la capital federal y las provincias de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, y la Pampa, el 18 por ciento de los matriculados en primer grado son repitentes, en cambio en la zona cuyana, en el Nordeste, en la Patagonia y el Noroeste los porcentajes de repitentes van desde el 25 al 34 por ciento.

El porcentaje de alumnos que desertan de la escuela antes de llegar al 6° grado alcanza para todo el país al 50 por ciento.

El problema de los rendimientos del sistema educativo primario se agudiza en las zonas rurales, ya que según el censo de 1960, el 42 por ciento de la población de más de 15 años que vive en zonas rurales tiene un nivel de instrucción de hasta 2° grado, un 15 por ciento ha concluido el 6° grado y sólo un 7 por ciento tiene niveles de educación media o universitaria.

ii) Enseñanza media. El porcentaje de incorporación de la población en la edad correspondiente (13 a 18 años) alcanza al 30 por ciento.

La participación en las distintas modalidades de esta enseñanza es más o menos la siguiente: la enseñanza media corriente (bachillerato, comercial y normal) abarca una parte sustancial de la enseñanza media, mientras que la enseñanza técnica industrial tiene una participación menor y la enseñanza agropecuaria alcanza sólo al 0.4 por ciento.

La participación del sector privado en el bachillerato y la enseñanza normal es muy importante y tiende a hacerse cada vez mayor que la participación del sector público, lo que hace prever que a corto plazo este tipo de enseñanza estará preferentemente en manos del sector privado.

El problema que se plantea aquí, aún cuando no se cuenta con la información necesaria sobre los coeficientes de calificación que permitan fijar los requerimientos del plan de desarrollo, es que parece existir una falta de armonía entre el énfasis puesto por este último en la necesidad de mejorar los índices de producción y productividad en los sectores agropacuarios e industrial y la participación de las distintas ramas de la enseñanza en la formación de profesionales de nivel medio. En efecto, el actual ritmo de crecimiento de las enseñanzas normal y comercial parece excesivo para las oportunidades ocupacionales con que cuentan estos tipos de profesionales, sin contar con la inconsecuencia que significa el hecho que en un país como la Argentina en el cual el sector agropecuario tiene una importancia fundamental, precisamente la enseñanza respectiva participe sólo en un 0.4 por ciento de la enseñanza media total.

iii) Enseñanza universitaria. Un problema similar al anterior se presenta en este tipo de enseñanza, ya que, por ejemplo, la matrícula de medicina representó en 1963 el 30 por ciento del total de la matrícula de este nivel, la que junto con la matrícula de derecho completaban casi el 50 por ciento de la enseñanza universitaria. En cambio las llamadas carreras estratégicas para el desarrollo (agronomía y veterinaria; ciencias exactas, ingeniería, economía y administración) alcanzaron solamente el 20 por ciento del conjunto.

El porcentaje del presupuesto fiscal destinado a educación durante el período 1955-1961 alcanzó al 10 por ciento anual y el porcentaje destinado a educación del producto bruto interno durante este mismo período fué de alrededor del 2 por ciento.

b) Jamaica

Durante los últimos 5 años el gobierno de Jamaica ha destinado entre el 13 y el 14 por ciento de su presupuesto a la enseñanza, lo que ha significado aproximadamente el 3 por ciento del ingreso nacional. A lo anterior es necesario agregar el aporte del sector privado que asciende aproximadamente al 1.5 por ciento con lo que se alcanza el 4.5 por ciento del ingreso nacional. No obstante, del total de la población de 15 años y más, un 16 por ciento no tiene ningún tipo de instrucción, 76.9 por ciento tiene nivel primario, 6.6 por ciento nivel secundario y 0.5 por ciento nivel superior. Por otro lado, los índices de alfabetismo son relativamente aceptables ya que el 83.9 por ciento de la población de 10 años y más, sabe leer y escribir.

Según el censo de 1960, 10 por ciento de los niños entre 5 y 7 años recibía atención escolar. De estas cifras se deduce que el sistema educacional es insuficiente para brindar las oportunidades cualitativas y cuantitativas que necesita la juventud.

Se están realizando grandes campañas en materia de capacitación para el trabajo y se han ensayado novedosos métodos para lograrla. Sin embargo, estos esfuerzos se ven frustrados por la incapacidad del sistema económico para crear las ocupaciones necesarias, lo que contribuye a agravar los problemas sociales.

/c) México

c) México

En México, igual que en el resto de los países latinoamericanos, se presenta como problema principal la incapacidad del sistema educacional para cubrir las necesidades de su infancia y su juventud. Las dificultades más importantes parecen ser: la alta tasa de crecimiento de la población, su dispersión y los factores socio-económicos enumerados anteriormente. Las consecuencias más importantes son: 2 200 000 niños sin educación primaria, 75 por ciento de deserción en este nivel y más de 10 000 000 de analfabetos en todo el país.

Estas cifras se explican más o menos en la siguiente forma:

1) Existe en el país un total de 88 151 localidades rurales de menos de 2 500 habitantes y únicamente existen, en 1965, 18 653 escuelas rurales, quedando en consecuencia 69 498 localidades que carecen de servicios escolares.

2) Del total de escuelas rurales, el 59.1 por ciento, es decir 11 024, son escuelas con maestro único, lo que impide a los niños en edad escolar continuar su educación elemental.

3) En el 25 por ciento de estas escuelas el maestro atiende a más de 67 alumnos, y 395 maestros tienen a su cargo más de 100 alumnos, cada uno, llegando en algunos casos a más de 200, por lo que el grado de atención que recibe el alumno es por completo inadecuado.

Todo lo anterior ocurre a pesar del esfuerzo sostenido que ha venido realizando el estado mexicano. En efecto, pese a que el total de niños inscritos en escuelas primarias aumentó en un 85.7 por ciento en el período 1950 a 1960, reduciéndose los niños sin educación primaria de 52.7 por ciento en 1950, al 33.6 por ciento en 1960, lo que significa evidentemente un progreso absoluto importante, ese esfuerzo es todavía insuficiente.

d) Perú

La situación educacional del Perú ha sido presentada en forma nítida en el informe respectivo 5/: "Desde hace algunos años, el esfuerzo por ampliar la capacidad operativa de locales y número de maestros es intenso. Sin embargo, en lo que a cantidad concierne, falta mucho todavía por hacer".

"El censo de 1961 reveló un índice de analfabetismo del 40 por ciento de la población mayor de 17 años y un promedio de 2.9 grados escolares aprobados en la población de 5 y más años de edad. En 1963 recibían instrucción 2 millones de personas a cargo de 72 000 maestros y 17 000 establecimientos de enseñanza. No obstante, existe un déficit en el nivel actual de los

---

5/ Véase E/LACCY/CS/L.1.

servicios educativos, respecto a la calidad de los servicios que se prestan, al deterioro de la capacidad instalada y al deficiente aprovechamiento del existente."

Se estima que en 1965, los coeficientes netos de matrícula son 90 por ciento en educación primaria, 30 por ciento en educación media y 8 por ciento en educación superior. El crecimiento de los servicios, si bien es satisfactorio, porque da una tasa del 7 por ciento anual, en términos de niveles y distribución geográfica, el crecimiento fue errático.

Las estadísticas indican que de cada 100 alumnos que inician el primer año de estudios de cada nivel educativo, terminan 50 en primaria, 65 en secundaria, 40 en técnica y 45 en universitaria. En educación normal terminan 90.

El esfuerzo financiero interno en educación es elevado, pese a eso se observan las anomalías indicadas. Se está gastando el 5.8 por ciento del producto bruto interno en educación, y la educación oficial consume el 17,5 por ciento del gasto público total. Aproximadamente el 85 por ciento de la enseñanza es oficial y el 15 por ciento privada.

"El analfabetismo a niveles de departamentos y por sexo merece destacarse. En toda la república el 53 por ciento de las mujeres son analfabetas, mientras que en los hombres es el 26 por ciento."

"En algunos casos el analfabetismo rural en las mujeres llega al 93.1 por ciento en el Guzco, 94.5 por ciento en Apurímac, 91.8 por ciento en Ayacucho, etc.; los puntos más bajos del analfabetismo rural, en mujeres llega a 39.7 por ciento en el Callao, 32.8 en Ica, 41.7 en Lima y 37.8 en Tumbes."

Se consideran deficientes las condiciones cualitativas de la enseñanza en todos los niveles, entre otras razones, por no existir integración entre ellos mismos y las necesidades del país. La formación profesional aparte de no ser concordante con la demanda desde el punto de vista del tipo del profesional que se forma, parece no serlo tampoco desde el punto de vista de la calidad.

"La calidad de la enseñanza universitaria es variable y el número de personas en actual proceso de formación no está condicionado a las necesidades del país. Algunas universidades, tales como la Agraria, Ingeniería y la Facultad de Ciencias Médicas y Veterinarias de la Universidad Nacional de San Marcos, tienen modernos sistemas de enseñanza. La extraordinaria proliferación de universidades es alarmante; en 1965 existen 29, cuyas condiciones son muy precarias por falta de recursos económicos."

Hay que hacer notar que los esfuerzos de planificación en materia universitaria son de reciente iniciación.



e) Observaciones

De la descripción de la situación educacional pueden deducirse algunas observaciones generales.

Es indudable que los esfuerzos realizados hasta hoy, son insuficientes. Basta con observar que sólo en el estrato de 0 a 14 años de edad, los países considerados tienen 30 millones de niños. Aunque no todos constituyen demanda de enseñanza primaria, las cifras de matrícula en dicho nivel no alcanzan ni con mucho al 35 por ciento.

Por otro lado, es indispensable redoblar los esfuerzos en favor de una efectiva coordinación entre los distintos niveles del sistema y en favor de las investigaciones que permitan establecer un adecuado equilibrio entre la oferta de recursos humanos capacitados y la correspondiente demanda. Esto, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, lo que necesariamente ha de llevar a la revisión de los objetivos perseguidos por cada nivel y a la correspondiente actualización del programa de estudios de cada uno de ellos. En este orden de problemas será necesario encarar la expansión de la llamada enseñanza media profesional que en los momentos actuales representa porcentajes evidentemente inadecuados.

Además parece indispensable tender al mejoramiento de algunos coeficientes internos del sistema educacional, que influyen en el aspecto cualitativo del mismo, como la relación profesor-alumno, y las remuneraciones del profesorado, sin las cuales es ilusorio pretender elevar el rendimiento.

#### 4. Salud

En los cinco países aquí considerados el aspecto de la salud presenta rasgos de gran similitud, aunque no sea posible establecer entre ellos una comparación muy exacta por la naturaleza de la información recogida en cada estudio nacional.

En materia de gastos no es posible elaborar una presentación clara, pues no siempre se dispone de la información y ésta a veces, no ha sido calculada con los mismos criterios. Así en Perú se ha estimado que la proporción de los gastos sociales en el presupuesto total alcanza a 18.2 por ciento, correspondiendo a educación dos tercios y a salud un tercio, o sea, un 6 por ciento del presupuesto total (dedicado a la salud pública de la madre y el niño y a los establecimientos relacionados con la asistencia de menores en situación irregular). La Argentina, por su parte, le destina el 5 por ciento del gasto total del gobierno y el 1.3 por ciento del producto interno bruto, mientras que Jamaica le dedica el 10 por ciento del gasto total del gobierno y el 2.4 por ciento del ingreso nacional, debiendo agregarse a las sumas anteriores el 1 por ciento del gasto total del gobierno en subsidios a organizaciones voluntarias. En los estudios de México y Venezuela, no se dan los gastos en salud.

La falta de un criterio estandarizado para determinar los gastos en salud, como el hecho de no aportar las cifras sobre la magnitud real de este problema, hace imposible una apreciación objetiva acerca de la efectividad de los recursos dedicados a esta materia fundamental en la asistencia del joven.

##### a) México

La característica fundamental de México es el descenso espectacular y continuado de la tasa de mortalidad general e infantil. Como una de las causas más importantes en el incremento de la población están las campañas y prácticas sanitarias a nivel nacional, la medicina y la mejora de la dieta alimenticia.

La atención médica ha experimentado un mejoramiento que se traduce en un incremento en el número de camas de un 10 por ciento anual, de los médicos en 6.1 por ciento y de los enfermos atendidos, en 11 por ciento. Por otra parte, la población amparada por el Seguro Social aumenta en 17 por ciento anual, sobre todo en los servicios de maternidad y cirugía a una tasa del 23 por ciento, lo cual es muy superior al incremento de la población. Como dato ilustrativo del mejoramiento de los servicios de Seguro Social, obsérvese que el 20 por ciento de la población total está amparado por este servicio y que en 1970 se espera tener dos camas por 1 000 habitantes, sólo considerando las que posee el sector público.

Paralelamente a este mejoramiento de la asistencia médica y social, las enfermedades prenatales y de primera infancia aumentan y un 51 por ciento del total de defunciones corresponde al grupo de edad de 0-14 años.

/La causa

La causa de este hecho aparentemente paradójico puede estar en que todavía hay una gran desnutrición en los niños de México. En realidad, los datos disponibles son bastante claros acerca del estado de nutrición. Tomando en cuenta las calorías diarias por persona así como las proteínas reales y las que deberían consumirse, se observa la situación presentada en el cuadro 3.

Cuadro 3

## MEXICO: CONSUMO DIARIO POR PERSONA DE CALORIAS Y PROTEINAS

Año	Calorías		Proteínas (gramos)	
	Real	Ideal	Real	Ideal
1958	2 470	2 600	72	75
1959	2 270		66	
1960	2 390		67	
1961	2 266		65	
1962	2 320		65	

La desnutrición infantil con trastornos serios, crecimiento y signos carenciales se da en 32.3 por ciento de la población preescolar rural; 18.6 por ciento de la población preescolar semirural; y en 4.0 por ciento en las zonas urbanas de clase media.

Con el objeto de enfrentar y resolver este agudo problema de la desnutrición, se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, que funciona a través de 124 Centros de Orientación Nutricional, dando raciones alimenticias. En 1964 se repartieron 1 200 800 desayunos diarios, además de otras raciones más completas una vez por semana a los niños pobres. Independientemente del Instituto existe el Ministerio de Salud, que dispone de 3 137 unidades sanitarias, hospitales, centros de salud, servicios médicos rurales, maternidades, albergues, servicio de orientación nutricional, etc., que en 1964 atendieron a 1 100 000 niños rurales y 2 231 000 urbanos.

De lo expuesto se desprende claramente que no existe una política de salud cuya efectividad pueda evaluarse ni una política planificada a largo plazo, coordinada con los planes de desarrollo global. Lo único que cabe señalar es el aumento a 1.8 millones de desayunos diarios en 1965, lo que no parece suficiente como eje de una política para combatir la desnutrición.

/b) Venezuela

b) Venezuela

La tasa de mortalidad infantil bajó de 66.7 por mil en 1956 a 48.1 por mil en 1963, figurando entre las causas más importantes la gastroenteritis, incluyendo la diarrea del recién nacido. En el grupo de 15-24 años las dos causas de defunción de mayor importancia son los accidentes y los suicidios y los homicidios, 26.9 y 18.5 por ciento respectivamente, en comparación con el 7.3 y 6.3 por ciento que corresponde a las causas inmediatamente siguientes.

No es la oportunidad para discutir este hecho como síntoma de la mala comprensión de la juventud y la insuficiencia de una política de asistencia, pero es oportuno tenerlo presente para un enjuiciamiento más de fondo de una concepción tipo de la política frente a la infancia y a la juventud: la de corte asistencial. Venezuela, al igual que la totalidad de los países que aquí se examinan incurre en esta concepción insuficiente y unilateral. En efecto, el problema de la salud en Venezuela puede descomponerse en los siguientes programas asistenciales.

Programa de saneamiento ambiental, que persigue reducir a cero para 1967 el déficit en el servicio de agua en localidades de 500 a 5 000 habitantes y que, paralelamente, desarrolla en colaboración con la UNICEF un plan para caseríos dispersos que abarca localidades de 500 habitantes.

Programas materno-infantiles, a base del Departamento Materno-Infantil que ha logrado disminuir la mortalidad infantil de 64.4 por mil en 1958 a 48.1 por mil en 1963.

Instituto Nacional de Nutrición, financiado por el estado y asesorado por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que cubre los siguientes campos principales:

- i) Preparación de productos lácteos de alto valor nutritivo para la protección preescolar.
- ii) Prenatales: que consiste en un plan para proteger a los prenatales contra la carencia de vitaminas y sales minerales.
- iii) El programa del vaso de leche, de educación alimentaria familiar, cuya "finalidad es orientar a las madres ... a mejorar la alimentación familiar dentro de las posibilidades de cada presupuesto, etc."

Patronato Nacional de Comedores Escolares, que está dirigido "principalmente hacia el programa de alimentación integral de la población preescolar", por ser ésta la que presenta serios problemas nutricionales. Por el éxito alcanzado, reducción de la desnutrición en la población escolar desde 60 por ciento de dicha población en 1964 hasta un 10 por ciento en 1964, se han extendido los servicios a la población preescolar comprendida entre 2 y 7 años. En total, la población atendida es de unos 50 000 escolares.

/Aunque el

Aunque el programa de Venezuela cubre mayor cantidad de áreas que el de México, surgen algunas interrogantes. ¿Existe algún órgano central planificador? ¿Por qué tanta diversidad de organismos? ¿Cómo se relacionan entre sí? ¿Cuál es el monto de sus recursos? y ¿Cuál es la magnitud real de la atención prestada por cada uno de ellos?

Tampoco se aprecia una concepción de conjunto, orgánica y planificada del problema de la salud, en el marco de una política de desarrollo, sino por el contrario existe una tendencia a aislar los problemas, con la consiguiente proliferación de organismos, sin una clara relación de coordinación y con indudable duplicidad de funciones entre algunos de ellos como, por ejemplo, entre el Departamento Materno-Infantil y el Ministerio de Sanidad, o entre el Instituto Nacional de Nutrición y el Patronato Nacional de Comedores.

c) Argentina

Ofrece una de las situaciones más paradójicas, pues con algunos de los indicadores más altos de desarrollo, tiene una alta tasa de mortalidad infantil (60 por mil), lo que puede estar reflejando una mala distribución del ingreso.

Los principales programas que pueden señalarse, de acuerdo con el estudio nacional, son los siguientes:

Los programas materno-infantiles, dedicados de preferencia, a los niños de hasta 5 años de edad, están a cargo de la Dirección de Maternidad e Infancia, organismo especial dependiente del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública.

La Dirección opera a través de 306 centros, distribuidos a lo largo de todo el territorio, cuya función más importante es el control de la mujer embarazada y de los lactantes, si bien se trata además de extenderlo a los preescolares.

Dada la estructura federal de la Argentina, opera a través de convenios con las diferentes provincias, con todos los problemas de coordinación y planificación que supone la existencia de esferas autónomas de autoridad y decisión.

El presupuesto del Programa Materno-Infantil ha ido en aumento desde 1964 (320 millones en 1964 a 503 millones para 1965). El total dedicado a entregas de leche, medicamentos y vacunas alcanza a 40.9 por ciento más los gastos de las provincias en virtud de los convenios mencionados.

Otro programa sanitario de interés es el relativo a la provisión de agua, a cargo de Obras Sanitarias de la Nación, un organismo autárquico. Este programa, sin embargo, ha dejado fuera de su influencia a las poblaciones rurales menores de 3 000 habitantes, para las cuales hay un programa especial con aportes del BID y de las propias provincias.

/Inmunizaciones, a

Inmunizaciones, a cargo de la Dirección de Enfermedades Transmisibles, que tiene a su cargo los programas de vacunación, donde se han obtenido resultados significativos (aunque, como en muchas de las afirmaciones contenidas en los estudios nacionales, no pueden los autores del presente informe hacer una evaluación objetiva por carencia de la información adecuada).

En general, es difícil dar una apreciación de estos programas, pues se desconocen los resultados concretos. Tampoco es posible apreciar si existe una acción organizada de conjunto, observándose el mismo defecto que caracteriza a todos los países, en mayor o menor grado, de carecer de una clara pirámide de planificación que, con el mínimo de recursos, y sin duplicaciones cubra los diferentes aspectos con eficiencia y dinamismo.

#### 5. Protección social y jurídica

Lo relativo a la protección social y, especialmente, jurídica ofrece ciertas similitudes, siendo bastante frondosa la legislación en torno al niño y al joven. Sin embargo, cabe distinguir entre los aspectos de una política de asistencia social, en sentido estricto, y las leyes de protección al menor.

La asistencia social no está en todos los países suficientemente estructurada en instituciones específicamente preocupadas de fijar las líneas de acción y de coordinar las funciones cumplidas por las numerosas organizaciones existentes vinculadas con la asistencia social. La situación característica es la que se da en Venezuela y la Argentina. En el primero, existe el Consejo Venezolano del Niño, organismo encargado de atender el problema de la infancia y la juventud desde el punto de su abandono e inadaptación social. El Consejo tiene cuatro tipos de programas que son:

Asistencia en establecimientos: aquella que se presta en las casas-cunas y jardines infantiles; en los albergues, donde se aísla temporalmente a los menores que incurrir en actos antisociales; en institutos reeducativos que se clasifican en dos grandes grupos, los de preorientación de 7 a 14 años, y los de readaptación de 14 a 18 años. Además de los programas señalados, el Consejo presta protección a menores retrasados mentales a través de institutos privados a los cuales subvenciona.

Asistencia fuera de establecimientos: en este rubro asistencial pueden distinguirse programas tales como orientación profesional, donde el énfasis está en la investigación de las aptitudes, vocación y características individuales; colocación familiar y adopciones, y ayuda juvenil.

/Programas de

Programas de bienestar y educación familiar, a través de los cuales se presta asistencia a la familia y se levanta su nivel económico, cultural, etc.

Recreación dirigida, que consiste fundamentalmente en considerar la recreación como uno de los recursos básicos para el bienestar del individuo y de la colectividad. Este aspecto de la asistencia refleja una preocupación moderna, dinámica e integral por el joven y merece considerarse en los planes de asistencia social de los demás países.

En estos cuatro programas de asistencia, el Consejo atiende una población de 104 132 personas. El sector privado, por su parte, se hace presente a través de la llamada Federación de Instituciones Privadas de Asistencia al Niño, que agrupa a 31 organizaciones.

En la Argentina, en cambio, cabe destacar el Consejo Nacional de Asistencia Social, que es un organismo dependiente del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, encargado de "propender al logro del bienestar social de la familia, los grupos y las comunidades a través de sus servicios".

Entre sus funciones pueden destacarse las siguientes:

- a) Participar en la orientación, canalización y coordinación en lo concerniente al servicio social.
- b) Realizar el registro, asesoramiento y contraloría de las entidades de bien público.
- c) Coordinar la actividad de los diversos organismos que intervienen en la ejecución. El Consejo Nacional de Asistencia Social ha "logrado establecer relaciones con otros organismos y entidades públicas y privadas elaborando planes de acción y substanciando convenios para su materialización inmediata."

En síntesis, si bien se ha iniciado la coordinación de los servicios sociales, existiendo organismos centrales que tienen la responsabilidad de fijar políticas y coordinar la ejecución ha sido delegada en múltiples organismos públicos y privados que incluso tienen financiamiento propio. No aparece claro si realmente las acciones están coordinadas.

Los programas que se tienen son de la índole de las guarderías infantiles, clubes de madres, etc. Las instituciones dedicadas a la asistencia social, según registro del Consejo Nacional, suman alrededor de 5 755 privadas y 230 oficiales, y el total invertido durante 1963, sobre la base de un estudio de 626 antecedentes de instituciones, que funcionan en la Capital Federal, fue de 1 500 millones de pesos de recursos privados y 250 millones de recursos oficiales (en la forma de subsidios nacionales, provinciales, municipales, Ministerios de Educación para pago del personal docente, becas, etc.).

Los dos organismos mencionados son dos tipos de órganos claramente estructurados como instrumentos de política de asistencia social que, con diferentes nombres y una u otra modalidad particular, existen en casi todos los países.

La observación de la situación actual de la política de asistencia social sugiere algunos problemas respecto de la coordinación entre la asistencia social y la educación formal, así como entre la iniciativa privada y la estatal, pues, en general, no se aprecia una coordinación efectiva, lo que, agregado a lo que sucede con la capacitación profesional, por ejemplo, es un indicador más de que la educación formal se enfoca aisladamente en el marco del desarrollo.

Para tipificar las diferentes medidas constitutivas de una política asistencial, podrían agruparse en las destinadas directamente al niño o al joven; y las que dan importancia a las condiciones de vida y de trabajo en que el niño o el joven se encuentra (que operan, por lo mismo, a través de la escuela, de la familia o de la comunidad).

En relación con la familia, cabe señalar que es constante la indicación de que los cambios ocurridos en ella constituyen una de las causas más importantes de la desadaptación y otros problemas sociales graves en la juventud. El éxodo rural es probablemente la causa principal de las perturbaciones ocurridas en la estructura familiar. En realidad, entre los principales síntomas puede anotarse la inestabilidad paterna, especialmente grave en sociedades cuya estructura social está cimentada en una estructura familiar basada en el padre (y no, como es el caso de Jamaica, en la madre). También influyen en la familia muy fuertemente las deficiencias de las viviendas y la crisis de autoridad de la población adulta, factores cuyos efectos se intensifican en la medida en que conciernen otras condiciones como la desocupación juvenil, las fallas educacionales que no habilitan al joven para desempeñarse creadoramente, la falta de coordinación entre las diferentes medidas, como por ejemplo entre la formación profesional y la enseñanza formal, o entre éstas y el empleo del tiempo ocioso, o, por último, entre capacitación y posibilidades ocupacionales, con el resultado de que, al no estar estas últimas a la altura de la primera, incrementará un sentimiento de frustración en la juventud (como se señala en Jamaica, aunque es generalizable al resto de los cinco países).

La protección jurídica de la infancia y la adolescencia ofrece también características más o menos uniformes.

/Está aceptada



Está aceptada, como era de esperar la idea de que la familia es la célula fundamental de la sociedad. Diferentes disposiciones legales existen para proteger a la familia y al niño y joven. Así es como en Venezuela la Constitución Política contiene disposiciones de defensa no sólo de la familia, sino de la maternidad y de protección integral del niño. También hay una ley sobre protección familiar que facilita el establecimiento de la afiliación natural paterna y el cumplimiento de la obligación alimentaria, a través del establecimiento de un patrimonio familiar. En Argentina existe la ley sobre incumplimiento de los deberes de asistencia familiar.

Respecto a la infancia directamente hay diferentes leyes sobre adopción, sobre supresión de la discriminación entre hijos legítimos naturales y adulterinos. Además, hay disposiciones legales sobre el derecho del menor a ser amparado y juzgado por leyes y tribunales especiales (Estatuto de Menores, Patronato de Menores, Corte de Menores, Tribunales Arbitrales Tutelares, Procuradurías de Menores, etc.). Naturalmente que también hay disposiciones sobre el trabajo de los menores. Existe una frondosa superestructura jurídica para la protección de la familia y del menor. No se ha dejado aspecto importante de la vida social y económica que no haya sido objeto de la preocupación del legislador. Sin embargo, esas Constituciones Políticas, leyes o decretos, se ven anulados por la fuerza del sustrato social y económico. No basta una ley o una serie de medidas, sino que es de suma urgencia la actualización, ajuste y coordinación de esfuerzos y servicios en la tarea esencial de proteger integralmente al niño, al adolescente y a su familia.

Ello podría también plantearse en los siguientes términos: ¿Cuál es la política de desarrollo económico y social que haga innecesaria la muralla proteccionista del joven y del adolescente? ¿Cuál es la forma correcta de plantear la protección: asistiéndolo o tendiendo a corregir las causas de esos males sociales de que se le protege? En una u otra forma siempre se vuelve a las preguntas iniciales planteadas al comienzo del presente informe.

La respuesta no está en aumentar tal o cual gasto, o en crear tal o cual organización, o en coordinar una determinada magnitud de ayuda internacional. No está tampoco sólo en coordinar medios y postular metas. Todos ellos son evidentemente factores concurrentes. La raíz del problema está en definir una concepción de la juventud en el proceso del desarrollo, susceptible de las adaptaciones locales que las circunstancias propias de cada país exijan.

## IV. SUGERENCIAS Y CONCLUSIONES

1. Problemas y sugerencias en torno  
al proceso de planificación

En lo relativo a la planificación de las acciones en pro de la infancia y la juventud, la deficiencia general parece estar en el desconocimiento, por parte de cada una de las instituciones preocupadas del problema, de los objetivos, las acciones y los resultados que los demás persiguen y obtienen, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Este, que es un requisito mínimo y previo a la toma de decisiones coordinadas, no se está cumpliendo, a pesar de existir en los diferentes países y a nivel nacional, la organización formal para la planificación o, por lo menos, algunas unidades gubernamentales preocupadas de detectar lo que se hace y formular algunas políticas globales. Por otra parte, no sólo se trata del conocimiento frío, y que no compromete, de lo que las demás instituciones hacen o dejan de hacer, sino que, por el contrario, se trata de que las instituciones se sientan comprometidas directa o indirectamente con lo que las demás realizan.

La experiencia enseña que esto ocurre solamente cuando existe una responsabilidad bien definida y una clara conciencia de la interdependencia entre ellas, en los diferentes niveles en que se opera. Es sabido que el proceso de planificación implica una constante corriente de información básica, de opiniones y de decisiones entre el organismo que elabora la política y los que la ejecutan.

Este ir y venir no sólo se obtiene con el consenso sobre objetivos comunes, sino que además es necesaria la presencia de un factor más dinámico y concreto, que es, la dependencia directa o indirecta de determinadas fuentes de financiamiento.

En consecuencia, los gobiernos deben concertar acuerdos que les permitan administrar en forma centralizada los recursos destinados a las actividades tendientes a favorecer a la infancia y la juventud. Aunque esto ocurre indudablemente en alguna medida en lo que al gasto público se refiere, la asignación de recursos merece algunas observaciones. La actual asignación de recursos se realiza según el tipo de gasto a que se le destina, en vez de hacerlo según la finalidad funcional que con él se pretende satisfacer. Por otro lado, la cantidad de recursos asignados año a año no está relacionada directamente con el volumen de actividad realizada.

Con el objeto de subsanar estas deficiencias se sugiere emplear la técnica de presupuesto por programa y actividades en todas las instituciones del público. Por su propia naturaleza misma, esta técnica es uno de los instrumentos más eficaces de la planificación, ya que por un proceso lógico, lleva a la revisión de objetivos, a la fijación de prioridades, a la búsqueda de unidades de rendimiento, a

/la definición

la definición de responsabilidades en cuanto a las tareas por realizar, a un gradual perfeccionamiento de las actividades tendientes al logro de los objetivos, a la definición de los distintos niveles de operación, así como de los correspondientes niveles de decisión, es decir lleva a la racionalidad en las acciones.

Desde otro punto de vista y abordando el problema del equilibrio de las acciones que se desarrollan en los sectores sociales y entre ellas, las destinadas a la infancia y la juventud, es visible que tanto su volumen como las inversiones que a ellas se destinan, así como la magnitud de la población beneficiada, se relacionan principalmente con la educación formal.

Cualesquiera sean las razones que justifiquen este desequilibrio en el desarrollo de los programas sociales, parece razonable agrupar los recursos en torno al programa con mayor penetración en la sociedad, es decir, la educación. En otras palabras, si a través del sistema educacional es que se penetra con más profundidad en los distintos estratos sociales, se sugiere que los programas de medicina preventiva, de ayuda familiar y control de la natalidad, de difusión de prácticas sanitarias, de nutrición, de promoción de la comunidad, etc., se agrupen en torno a los programas propiamente educacionales y se tienda progresivamente, no ya a diseñar una escuela, un policlínico, un parque de juegos, un centro materno-infantil, todos en forma separada, sino que a diseñar lo que podría denominarse "centros de desarrollo social" que incluyan todos estos servicios y que sean realizados por conjuntos de profesionales afines que participarían en mayor o menor medida en todas las actividades de dichos centros.

Esto, aparte de ofrecer la ventaja de aprovechar mejor los recursos, tendría la virtud de realizar la tan anhelada integración en forma práctica y realista.

Parece innecesario insistir en que todas las decisiones que se tomen, tanto en los sectores sociales como en cualquier otro sector, serán más o menos irracionales según que la falta de conocimiento de la realidad sea mayor o menor. Esto justifica con creces cualquier gasto en que se incurra en la creación y mantenimiento de los servicios estadísticos correspondientes. Estos servicios no sólo deben preocuparse de la información cuantitativa, sino también de la información cualitativa.

Muy ligados con esto, están los estudios y estadísticas que permitan fijar políticas de formación de recursos humanos calificados en los diferentes niveles. Parece indispensable abordar la creación de organismos destinados al estudio y registro de las tecnologías en uso, así como de las posibles alternativas; de la ocupación provocada por cada una de estas tecnologías desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo y de las posibles tendencias, tanto inducidas como espontáneas; y por último, de la productividad de los diferentes factores empleados en los procesos productivos. Todo ello se realizaría para

cada uno de los sectores de la actividad económica. Sin este tipo de información, se corre el riesgo de incurrir no sólo en cuantiosos gastos improductivos, sino de aumentar la frustración social. Este es un campo fértil donde la asistencia técnica internacional se hace más indispensable y donde, posiblemente, los recursos invertidos alcancen su mayor productividad.

## 2. Sugerencias relacionadas con la investigación

Se impone la necesidad de impulsar una vasta red de investigaciones básicas que contribuyan a esclarecer algunas de las principales interrogantes. En todo caso, el centro de las investigaciones debe ser "La juventud como generación y su participación en el desarrollo", ignorando otros aspectos, como la sociología de la familia y de la educación, aunque sea imprescindible una coordinación en amplia escala.

El tema sugerido debe ser el área propia de la UNICEF, coordinada con los trabajos que impulse UNESCO u otras organizaciones nacionales o internacionales, por ser aquella la institución que de manera más exclusiva se preocupa de la juventud.

Entre los temas más importantes que deben ser aclarados podrían, a vía de ejemplo, mencionarse los siguientes:

- a) ¿Qué papel desempeñan las generaciones en el proceso de desarrollo?
- b) ¿Qué características tiene la lucha de generaciones y su relación con la dinámica social?
- c) Los valores de la generación adulta y la propia cultura de la juventud y su influencia en el proceso del cambio.
- d) ¿Cómo es posible transformar al joven en un sujeto protagónico del desarrollo? El papel de la familia y de la educación en este proceso.
- e) La capacitación para el desempeño de nuevas funciones y el conflicto cultural.
- f) El proceso de estructuración de nuevas funciones y el vacío informativo (rol moratorium).
- g) El envejecimiento prematuro de la juventud a consecuencia de un proceso de socialización anticipada: su identificación con modelos tradicionales de comportamiento.
- h) El proceso de identidad personal y las desadaptaciones sociales.

- i) Los cambios de estructura de la familia (especialmente de la estructura de autoridad) y sus repercusiones sobre el comportamiento y aspiraciones de la juventud.
- j) La falta de integración cultural de la juventud y las conductas descarriadas.
- k) La politización del joven como forma de resolver problemas de desajuste con la sociedad adulta y como mecanismo de enajenación.
- l) El sistema educacional: aspiraciones y oportunidades.

Con el objeto de concretar la realización de las investigaciones y su coordinación con otros organismos se sugiere la creación de una Comisión de Investigaciones sobre la Juventud, dependiente de la UNICEF, que tendría por funciones:

- 1) Elaborar planes de investigación sobre los diversos aspectos sociológicos, psicológicos y económicos que estén en relación con el tema central y en concordancia con el enfoque de la política general de soluciones que se adopte;
- 2) Impulsar las investigaciones a través de sus propios recursos o por medio de la celebración de convenios con los organismos nacionales especializados, y
- 3) Coordinar su labor de investigación con otros organismos internacionales, ya sea iniciando trabajos conjuntos o solicitando el estudio de determinados aspectos para los cuales estén capacitados.

### 3. Conclusiones generales

De la exposición anterior pueden derivarse algunas conclusiones generales en relación con el tipo de políticas que se han estado impulsando:

Se ha puesto el acento en la adopción de medidas específicas por sectores o áreas sin mayor preocupación por una política de conjunto. Ello se ha traducido en una falta de coordinación entre los organismos dedicados al problema de la infancia y la juventud, tanto entre las diferentes áreas como dentro de una misma área.

Otra consecuencia que ocasiona la carencia de una política global es que de hecho no funciona ningún sistema de planificación, no obstante existir formalmente en muchos países, constituyendo un sistema operativo y eficaz una condición indispensable para que una política, incluso asistencial, tenga altos rendimientos.

Otro hecho que merece destacarse es que no hay ninguna preocupación por estimular y organizar la participación de la población en la realización de las medidas. Es verdad que se consideran algunos

programas de educación de la familia, pero no se aprecia una política claramente estructurada de incorporación de la población, especialmente juvenil, al proceso del desarrollo que debe ser el centro de toda política destinada a encarar el problema del joven. En general, se observa como una disociación entre la estrategia para el desarrollo y las políticas frente al joven, lo que se estima como el más grave error de enfoque. Es en este punto precisamente donde debe centrarse la discusión.

Sin temor a caer en afirmaciones muy categóricas, resalta que todo el enorme esfuerzo hecho en relación con el problema que interesa es absolutamente insuficiente para las necesidades del universo, (basta considerar que se trata de poblaciones muy jóvenes), lo que se corregirá no sólo a través del incremento de los recursos o la creación de nuevas entidades, sino que, fundamentalmente, por medio de una reformulación del problema en términos de una planificación global y sobre la base de una adecuada estrategia de desarrollo.

Sólo así podrán esperarse mejores rendimientos de cada medida particular. Abstraerse de la dinámica social y económica de los países latinoamericanos llevará por un camino que no los capacitará para abordar ese problema de manera definitiva.