
- Sociologia da Edu-
cação
- América Latina

f 330.98

UP/Ser.H/VII.74
24 octubre 1969
Original: español

LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL Y LAS TENDENCIAS
DE LA POBLACION EN LA PROXIMA DECADA
EN AMERICA LATINA

Departamento de Asuntos Sociales
Unión Panamericana, Secretaría General de la OEA
Washington, D.C.

NOTA

Este trabajo fue elaborado para la reunión celebrada en la Universidad Nacional de Panamá en agosto de 1969, por Luis Olivos, Subdirector Auxiliar y Jefe del Programa de Población del Departamento de Asuntos Sociales de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. En su preparación se utilizaron las fuentes que se señalan al final del texto, especialmente, el documento Principales Aspectos del Desarrollo Social en el Decenio de 1970 (Doc. OEA/Ser. /H/X. 14 CIES/1384).

Las opiniones expresadas en este trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Secretaría General de la OEA.

INTRODUCCION

El próximo año, los países de América Latina entrarán a lo que se ha dado en llamar la "segunda década del desarrollo". Este año, hemos presenciado un ciclo crítico en el cual innumerables documentos han analizado qué pasó durante los primeros diez años de la Alianza para el Progreso y han pronosticado el futuro. Los estadistas latinoamericanos han considerado que el período de transición es una época oportuna para examinar hasta qué punto los intereses nacionales han sido satisfechos por los programas de la Alianza y también cuáles podrían ser las formas de la cooperación internacional hacia las que convendría orientarse en el segundo decenio de desarrollo.

La Alianza ha sido criticada no sólo por no haber alcanzado sus propios objetivos en materia de producción per cápita, sino también por no haberse mantenido al mismo ritmo de otras regiones subdesarrolladas del globo. En esta época de crítica se ha encontrado un nuevo aspecto -el crecimiento demográfico- como una especie de problema común al que en muchos casos se está culpando de circunstancias más complejas y de una perspectiva histórica distinta que debiera ser encerrada en el futuro por una diversidad de frentes.

Debe destacarse que hasta hace pocos años los gobiernos daban muy escasa consideración a la dependencia mutua entre las tendencias de la población y el desarrollo. En consecuencia, no hubo una dimensión demográfica integral en la Carta de Punta del Este ni tampoco los planes de desarrollo se ocuparon de la población como fundamental variable socioeconómica. Esta omisión dio como resultado la enunciación de objetivos de desarrollo excesivamente optimistas en casi todas las esferas, subestimando los esfuerzos y recursos que serían necesarios para alcanzarlos.

El no haberse previsto la rapidez y dirección del crecimiento demográfico de América Latina explica (acaso mejor que ningún otro factor) por qué la experiencia de la Alianza en el decenio de 1960 parece presentar únicamente una desalentadora sucesión de programas, planes y proyectos de defectuosa preparación. Bien podemos enumerar una extensa lista de las recetas económicas y sociales que tanto prometieron en su momento para el desarrollo de la América Latina y cuando se las compara con las esperanzas que se cifraron en ellas, se advierte que estos programas han tenido escasos resultados.

Las necesidades en rápido aumento, derivadas del dinamismo de los incrementos demográficos de la década que ahora finaliza, son uno

de los elementos del segundo decenio de desarrollo que será posible pronosticar con bastante certidumbre.

Ante el esfuerzo conjunto para el desarrollo de nuestros países, tenemos que enfrentar el acelerado crecimiento de su población como un desafío constante a nuestras responsabilidades. La población actual de América Latina, que sobrepasa a los 200 millones, llegará a más de 400 millones en 1980, esto es, en sólo once años más. Los efectos dramáticos de este crecimiento de la población son conocidos y han sido analizados seriamente. La necesidad de mantener y educar una población cuya mitad, en este momento, es menor de quince años; la exigencia de proporcionar empleo a la numerosa población que se incorpora anualmente a la fuerza de trabajo, dándose el caso en algunos países que tres de cada cuatro personas que entran a trabajar lo hacen antes de haber cumplido los quince años; la urgencia de ampliar los servicios públicos y de todo orden en las ciudades en continua expansión, son algunos de los tantos factores que se relacionan con este problema. Lo anterior pesa fuertemente sobre los gobiernos y la población económicamente activa que tienen que incrementar su capacidad capitalizadora para contribuir al desarrollo nacional y mejorar los niveles de vida.

Analizaremos a continuación algunos sectores que consideramos más indicativos.

1. Desarrollo urbano

En los ocho años transcurridos desde la iniciación de la Alianza para el Progreso se ha notado con toda claridad que los efectos de un rápido crecimiento demográfico se sienten con más intensidad en las zonas urbanas de la región. Los esfuerzos tendientes a satisfacer muchas de las necesidades sociales y económicas derivadas de la rápida urbanización han sido sustanciales, pero sólo han tenido un éxito parcial debido al incremento demográfico.

En 1960 las zonas urbanas de la América Latina absorbían un 47.3 por ciento de la población total. A mediados del decenio, más de la mitad de la población de la región residía en zonas urbanas, calculándose que esta proporción pasaría a los dos tercios en 1980.* Esta transición en la concentración demográfica de las zonas rurales a las urbanas, ha sido objeto de muchos estudios que indican la necesidad de contar con programas originales dotados de un enorme volumen de asistencia técnica y financiera para que las ciudades puedan contribuir al cumplimiento de los objetivos generales de desarrollo de los diversos países.

* Se consideran urbanos los centros de población de 2 000 ó más habitantes.

En mayor medida de lo previsto en los primeros años de la Alianza habrá que insistir en el establecimiento de una infraestructura urbana satisfactoria que pueda incorporar los fenómenos sociales, económicos, políticos y ecológicos que caracterizan a un rápido proceso de urbanización. En el decenio de 1970 será preciso efectuar radicales revisiones estructurales o resignarse a la inevitabilidad de un constante deterioro del medio urbano.

Las consecuencias del rápido ritmo de urbanización y crecimiento demográfico plantean una demanda apremiante en cuanto a la expansión del sector de la vivienda. El desenfrenado desarrollo de las zonas urbanas ha producido ya un número tal de viviendas deficientes que, desde un punto de vista realista, el disminuir el déficit está fuera del alcance de los programas de los gobiernos, aun contando con asistencia financiera externa. El crecimiento de los barrios marginales en la mayor parte de las grandes ciudades de la América Latina en los últimos decenios da una idea de la magnitud del problema. Se estima que el déficit regional de vivienda en la actualidad oscila entre 15 y 20 millones de unidades. La absorción de los déficit y la construcción de viviendas para satisfacer el crecimiento demográfico requerirían la edificación de 8 a 11 unidades por cada 1 000 habitantes anualmente. En términos reales, la producción media ha sido de 2.5 unidades por cada 1 000 habitantes y aunque se duplicara esta producción los resultados no serían suficientes para satisfacer una demanda que va en constante aumento.

Es indudable que el proceso de urbanización en el próximo decenio traerá consigo una expansión de los barrios marginales si continúa habiendo una corriente constante de migrantes hacia las ciudades sin que aumente la capacidad para ampliar la construcción de viviendas. La utilización de nuevas técnicas podría incrementar la construcción de viviendas hasta alrededor de 5 ó 6 unidades por cada 1 000 habitantes. Sin embargo, esto no sólo requeriría una revisión de las políticas de financiamiento interno y externo, sino también una reorganización radical de los sistemas de construcción de viviendas y la capacitación de personal.

2. Empleo

América Latina viene padeciendo desde hace años elevados niveles crónicos de desempleo y en el período de la Alianza no ha habido ningún alivio a este respecto. A decir verdad, el problema se ha ido agudizando todavía en esta última época.

El acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo en América Latina, que ciertamente tendrá lugar en el próximo decenio, hace todavía más apremiante la necesidad de dar solución a este problema. Solamente para

impedir que se agrave la desocupación hay que crear un número mayor de empleos todos los años y expandir aún más las oportunidades de trabajo para reducir a niveles más tolerables esta inactividad generalizada. El esfuerzo exigido por la creación de la cantidad y calidad de empleos necesarios será enorme, y además, será cada vez más difícil encontrar una solución debido a una serie de acontecimientos recientes relativos a la mano de obra, la tecnología y otras cuestiones afines. Si no se superan estas dificultades, sin embargo, en el próximo decenio habrá que hacer frente a niveles mucho mayores en materia de desempleo y empleo insuficiente y, asimismo, a una intensificación de las tensiones sociales y políticas que ya se advierten en la región.

Algunas informaciones recientes indican que los niveles de desempleo pasan del 16 por ciento en Bolivia, 15 por ciento en Trinidad y Tobago, 12 por ciento en Bogotá, Colombia, 11 por ciento en Uruguay y de otras proporciones igualmente elevadas en otras zonas. Estos niveles son frecuentemente más elevados para determinados grupos y zonas geográficas. Suelen ser más elevados para los obreros de la construcción y para quienes residen en ciudades alejadas de la principal zona metropolitana; para los adolescentes, en algunas zonas, han llegado a proporciones alarmantes del 30 por ciento o más. Además, las pocas estadísticas disponibles acerca del desempleo acusan, en realidad, un sesgo descendente pues no reflejan el problema en toda su amplitud por no tener en cuenta las formas ocultas de desempleo.

El fenómeno del subempleo acaso sea cuantitativamente más importante que el desempleo en América Latina. Millones de personas trabajan sólo unas pocas horas por semana o unos pocos meses al año; muchas otras trabajan a jornada completa y aún más recibiendo remuneraciones lamentablemente bajas en actividades marginales de reducidísima productividad.

Dada la enorme magnitud del desempleo y subempleo, América Latina se enfrenta a un problema que no es posible pasar por alto. No obstante, este problema será mucho más apremiante en el período que se avecina. La población de la región ha venido creciendo a una tasa sin precedentes. Como resultado de ello, su fuerza de trabajo ha venido aumentando aproximadamente a un ritmo anual de 2,8 por ciento en el decenio de 1960 y crecerá todavía con mayor celeridad en el decenio de 1970.

Este creciente número de personas que buscan trabajo significa que la América Latina tendrá que generar un 3 por ciento más de empleos todos los años en el decenio de 1970; tan sólo para impedir el aumento de la tasa de desempleo. Este crecimiento produciría cerca de 2,5 millones

de nuevos empleos por año, aproximadamente dos tercios más de los creados en el decenio de 1960. Para llegar a una meta de esa magnitud se requeriría, como condición mínima previa, una tasa general de crecimiento de alrededor del 6 por ciento anual, que puede contrastarse con el crecimiento combinado del PNB que acusó una tasa del 4,5 por ciento en el período de la Alianza. Ni siquiera esa tasa de crecimiento, con todo, permitiría salvar la actual distancia en materia de desempleo y subempleo. Los actuales males sociales continuarían y, a decir verdad, en términos absolutos, habría un aumento del desempleo y del empleo insuficiente.

Por otro lado, para que el desempleo y el subempleo disminuyan a niveles tolerables más o menos en un decenio, los países de la América Latina deben evidentemente propender hacia tasas mínimas del crecimiento del PNB superior al 7 por ciento anual, tasa ésta que sería superior en más del 50 por ciento a la obtenida en los años de la Alianza,

En las condiciones actuales se requerirán esfuerzos enormes para alcanzar esas tasas de crecimiento. En el próximo decenio los jóvenes constituirán la parte más importante de los aumentos de la fuerza de trabajo. A pesar de las leyes relativas a las edades mínimas para trabajar y asistir a la escuela, centenares de miles de jóvenes ingresarán a los mercados de trabajo de América Latina con escasa o ninguna preparación para otros trabajos que no sean los menos calificados. En Brasil, por ejemplo, la fuerza de trabajo aumenta anualmente en más de un millón de nuevos trabajadores. De estos trabajadores, casi medio millón corresponderá al grupo de 15-19 años de edad y en su mayor parte serán analfabetos o tendrán menos de cuatro años de escolaridad.

Además de las dificultades que entrañan la absorción de esta enorme masa de personas que buscan empleo por primera vez y carecen relativamente de capacitación y experiencia, hay que tener en cuenta la continuación de las elevadas tasas de migración de las zonas rurales a las urbanas, población cuya mayoría será relativamente no calificada. Teniendo en cuenta la tendencia de la demanda de trabajadores con, por lo menos, una capacitación mínima en las modernas instituciones empresariales y gubernamentales, así como la limitada capacidad de los servicios marginales para continuar absorbiendo los aumentos de la fuerza de trabajo, esta vasta migración habrá de traducirse lisa y llanamente en la transformación del subempleo rural en un franco desempleo urbano.

3. Educación

En la esfera de la educación, los Estados miembros de la OEA han hecho un esfuerzo impresionante por aumentar la matrícula de

conformidad con el objetivo original de la Alianza para el Progreso de dar, por lo menos, seis años de enseñanza primaria a cada niño en edad escolar para 1971. El crecimiento sumamente rápido de la población en edad escolar (3.2 por ciento anual en el período de 1960-67) ha ejercido considerable presión sobre las instalaciones escolares y es evidente que no podrá alcanzarse en 1971 el objetivo original de la Alianza. No obstante, por haber dedicado a esta esfera más del 4 por ciento del PIB (como promedio regional), los países latinoamericanos han podido ampliar la matrícula en una proporción considerablemente más elevada que la tasa de crecimiento de la población en edad escolar.

Este aumento de la matrícula, que se traduce en una tasa media anual de 5.8 por ciento en el primer decenio de la Alianza, indica que en realidad la matrícula primaria podría llegar a exceder el número de niños en el grupo de 7-12 años a mediados del decenio de 1970. Esta comparación estadística, claro está, no revela el hecho de que la matrícula actual está aumentada tanto por un gran número de niños que repiten el grado como por un número considerable de estudiantes mayores incorporados al sistema escolar. Ambos fenómenos son la consecuencia natural de una ampliación extraordinariamente rápida de las instalaciones escolares. Como resultado de los progresos realizados en el sector de la enseñanza, la mayoría de los países de la región han podido dar instrucción en el primer grado a virtualmente todos los niños que alcanzaban la edad escolar. Sin embargo, han habido importantes estrangulamientos en el segundo y tercer grado, especialmente en aquellos países que tienen una población rural amplia y dispersa.

En materia de retención, sólo se logró un ligero mejoramiento regional. De los matriculados en 1960 un 26.5 por ciento se inscribió en el último grado en 1965, mientras que la tasa de retención para el período 1957-1962 fue de 25.1 por ciento, trayendo como consecuencia el que una gran mayoría de los jóvenes en edad de trabajar no concluyeran sus estudios primarios y necesariamente fueran clasificados en la categoría de analfabetos funcionales.

Se anticipa que las tasas de retención mejorarán significativamente en el decenio de 1970 y naturalmente, habrá que prestar más atención a la capacitación de maestros puesto que la matrícula primaria prevista excederá de los 40 millones de escolares en 1970 y llegará a casi 56 millones en 1980. En la hipótesis de que no se modifique la relación alumno-maestro de 33 a 1 registrada en 1965, entre 1970 y 1980 se necesitarán unos 470 000 maestros además de los necesarios para cubrir el normalmente muy elevado número de vacantes debido a la jubilación de docentes.

Se calcula que en 1976 la matrícula media alcanzará un total de 26 millones de escolares, en comparación con sólo algo más de 9 millones en 1966. Para atender a este fantástico incremento, muchos países se han visto obligados a introducir turnos dobles y, en algunos casos, a arrendar edificios no destinados originalmente a la enseñanza.

En el caso de Panamá son notables sus esfuerzos educativos hacia el área rural. Basta observar el aumento en el porcentaje de escuelas rurales con ciclo completo, que pasó de 38 por ciento en 1963 a 58 por ciento en 1967. Como resultado de este progreso, la retención escolar rural mejoró en 5 años al pasar de 33 por ciento en 1962 a 36 por ciento en 1967. Es de esperarse que la retención aumente a medida que se mejoren los servicios educativos y que un mayor número de niños pueda disfrutar del ciclo primario completo. Para ello será necesario capacitar más maestros, pues al ritmo de crecimiento actual la matrícula para el año 1970 ya habrá superado a la población en edad escolar. Si la relación alumno-maestro de 32 a 1 registrada en 1967 se mantiene, entre 1970 y 1980 se necesitarán 4 047 maestros más, además de los que se necesitarán para remplazar las vacantes que se produzcan por jubilación. Cabe indicar que Panamá es uno de los países de América Latina que posee el porcentaje más alto de maestros titulados. En 1967, el 96 por ciento de los maestros poseían título académico y, aún más, el 95 por ciento de los maestros que prestaban servicios en el área rural estaban capacitados para ello. Por otra parte, en el total de la región aunque sólo una pequeña proporción de la población en edad universitaria concurre a los institutos de educación superior, la matrícula en este plano ha venido aumentando a una tasa anual de aproximadamente 10 por ciento en el período 1960-67. Tres países -Argentina, Brasil y México- contaban por medio millón de estudiantes, aproximadamente, o sea dos tercios de la matrícula total de la enseñanza superior de 1966, tasa casi proporcional a su población.

En general ha habido un gran progreso en el sector de la educación entre los Estados miembros, si bien debe reconocerse que al final de este decenio no habrá sido posible concretar los objetivos originales enunciados en Punta del Este en 1961. El problema principal que encaran los Estados miembros es de carácter financiero. Como ya se ha indicado, los países de la región destinan ahora más de un 4 por ciento del PIB a la esfera de la enseñanza. La rápida expansión de la educación ha producido un constante aumento de la proporción de gastos públicos destinados a la enseñanza en casi todos los países de la región. Algunos de estos aumentos porcentuales son bastante elevados, como el caso de Argentina que aumentó del 8.5 por ciento en 1960 al 17 por ciento en 1965 la proporción de gastos del Gobierno Central destinados a la educación; Bolivia, asimismo, aumentó su presupuesto educativo del 14.0 por ciento de los gastos del Gobierno Central en 1960 a 27.5 por ciento en 1966.

Además, en 1966 siete países informaron que estaban destinados más del 20 por ciento de los gastos del Gobierno Central a la esfera de la enseñanza, incluyendo Perú, que destinó un tercio de su presupuesto a la educación.

Es evidente que esta encomiable tendencia tendrá que estabilizarse en algún momento, en términos relativos, como resultado de la competencia de otros sectores, pero continuarán aumentando los gastos en términos absolutos. El problema financiero más grave que encaran los planificadores en materia de educación es la obtención de fondos suficientes para satisfacer los gastos operacionales recurrentes que, en su mayoría, absorben un 90 por ciento o más del presupuesto educativo.

La solución de este problema fiscal exigirá enfoques nuevos e imaginativos de los programas de la Alianza para el Progreso en la esfera de la educación. Por un lado, los Estados miembros en desarrollo han venido aumentando inexorablemente la proporción de los gastos públicos destinados a la educación y, por otro lado, los organismos financieros se han adherido a los conceptos tradicionales de financiamiento formulados en su mayor parte para los proyectos autofinanciables.

Conclusiones

Las tendencias ascendentes en el número de niños en edad escolar, de beneficiarios de los servicios de asistencia médica, de personas que buscan empleo en el mercado de trabajo, de beneficiarios de la seguridad social, etc., plantearán enormes exigencias a los servicios sociales públicos y serán motivo de verdadera preocupación en el próximo decenio. Entretanto, las instituciones públicas pertinentes están siendo objeto de importantes cambios estructurales que les permitirán estar a la altura de las funciones que deberán cumplir.

Como se desprende de lo señalado en las páginas anteriores, el próximo decenio promete, principalmente, una intensificación de los problemas sociales ya conocidos. Si bien todavía no se ha enunciado el designio último del orden social latinoamericano y aunque las estructuras sociales de las naciones más avanzadas no se consideren como modelos aceptables, deberían verse con claridad las principales tendencias del esfuerzo de desarrollo, por lo menos, para el decenio de 1970. Una de las funciones esenciales que deberán cumplir los planificadores del desarrollo será la de encontrar medios más racionales para dar mayor complementaridad a los programas sociales y económicos. Si bien hoy día se ve con más claridad que los programas sociales, en su mayoría, redundan en un esfuerzo de los programas económicos -en lugar de competir con ellos- todavía es necesario llegar a un consenso más amplio respecto de algunos de los problemas de distribución de recursos que aún quedan por resolver.

Nuestra tarea en la Secretaría General de la OEA consiste en seguir destacando ante nuestros gobernantes, planificadores, economistas y autoridades locales, la magnitud del problema del financiamiento de la infraestructura que habrá de ser necesaria, la complejidad de los servicios públicos que serán indispensables, así como las facilidades y oportunidades que exigirá la población creciente en nuestros países. Es nuestro propósito hacer presente que las tendencias demográficas deben ser reconocidas como elemento central de la planificación nacional; que deben adoptarse políticas de población en el marco de los planes generales de desarrollo de los países y teniendo en mente tanto sus objetivos económicos, sociales y culturales, como las aspiraciones de sus pueblos.

Debemos señalar que como miembros de una institución dedicada al desarrollo, nos preocupa esencialmente la calidad de la vida humana. Al respecto el Secretario General de la OEA, Galo Plaza, expresó el año recién pasado que "dentro de la tradición humanística de nuestra civilización cristiana occidental tenemos presente los valores éticos y morales que, de acuerdo al sentido de nuestra cultura, nos señalan que el hombre es el centro y medida de todas las cosas. Junto con considerar el factor población como una variable cuantitativa, lo justipreciamos en relación a la unidad familiar misma que debe formarse basada en las decisiones responsables de los padres preocupados de la dignidad y el bienestar de los hijos".

FUENTES DE INFORMACION

1. Organización de los Estados Americanos. Consejo Interamericano Económico y Social. Sextas Reuniones Anuales del CIES al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial, Principales Aspectos del Desarrollo Social en el Decenio de 1970. Washington, D. C., 1969. (Doc. OEA/Ser. H/X.14 CIES/1384)
2. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina. El segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina, febrero 1969. (Doc. E/CN.12/826)
3. Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo Fiduciario de Progreso Social, Séptimo y Octavo Informes Anuales 1967 y 1968, respectivamente.
4. Unión Panamericana. Reunión sobre Políticas de Población en relación al desarrollo en América Latina. Informe Final (Doc. UP/Ser. H/V/REPO/II/17)
5. Unión Panamericana. Departamento de Asuntos Sociales. Datos Básicos de Población en América Latina. Washington, D. C.
6. Ramiro Delgado G., J. M. Stycos y Jorge Arias. El Dilema de la Población en América Latina. Universidad del Valle, Cali, Colombia, 1968.
7. Centro Latinoamericano de Demografía. Boletines Demográficos. Año I, Vol. II, Santiago, octubre 1968 y Año 2, Vol. III, Santiago, enero 1969.