



ACIONES UNIDAS

CEPAL

SIMPOSIO REGIONAL SOBRE LA POBREZA CRITICA EN LA NIÑEZ

SANTIAGO DE CHILE, 3 AL 7 DE DICIEMBRE DE 1979



UNICEF

PROYECTO INTERINSTITUCIONAL DE POBREZA
CRITICA EN AMERICA LATINA

Organismos participantes del Proyecto:
PNUD, CEPAL, UNICEF, ILPES y CELADE

RESTRINGIDO

E/CEPAL/PROY.1/R.31

E/ICEF/SIMP.12

ORIGINAL: ESPAÑOL

POLITICAS DIRIGIDAS A NIÑOS POBRES
MENORES DE SEIS AÑOS

El autor, José Carlos Cuentas-Zavala es el Oficial Regional del UNICEF para las Américas. Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no representar las de UNICEF ni de las otras instituciones participantes en el Proyecto.

79-11-2880

I N D I C E

	Pág.
Explicación previa	
I. El desarrollo del niño	1
II. Ambientes en que se da el desarrollo del niño	3
III. Las necesidades de los niños	8
IV. Factores y agentes en la satisfacción de necesidades	13
V. La pobreza crítica en la niñez y la heterogeneidad estructural	19
VI. Políticas que influyen en la situación de la niñez pobre	34
VII. Resumen	51

EXPLICACION PREVIA

Los primeros cuatro capítulos de este trabajo tratan las características generales del desarrollo del niño, los ambientes en que se desenvuelve, las necesidades que plantea y los factores y agentes que intervienen en ese proceso, sin hacer referencia a la situación de pobreza.

El capítulo V examina el comportamiento de esos aspectos para el caso de los niños pobres de edades tempranas y su relación con las características más generales de las sociedades Latinoamericanas.

El capítulo VI se refiere a las políticas que influyen de modo cercano en la situación de la niñez pobre, clasificándolas en tres bloques: las referidas a las definiciones fundamentales sobre el desarrollo del niño y sus relaciones con el conjunto social; las que inciden en los principales medios, insumos o factores que condicionan la satisfacción de las necesidades de los menores, y las que tienen que ver con los principales agentes que intervienen en el desarrollo del niño.

En el capítulo final se resumen algunos aspectos orientadores para la formulación de políticas dirigidas a los niños pobres y se presenta de manera sintética la estrategia de servicios básicos para la infancia que propone UNICEF.

En la elaboración de este trabajo contribuyeron

Carmen Luz Latorre y Johanna Filp, aportando sus análisis, que han sido recogidos en parte. Desde luego cualquier error que se haya deslizado es de responsabilidad del autor y todas las aseveraciones contenidas en este documento no comprometen a UNICEF.

I. EL DESARROLLO DEL NIÑO

Es cierto que el nacimiento es el más importante acontecimiento en la vida del niño, pero también lo es que su proceso de desarrollo se inicia en el momento mismo de la fecundación. Por lo tanto, es absolutamente válido y útil para una mejor comprensión, para determinar una intención y para diseñar una acción, sostener que cuando nace, el niño ya tiene nueve meses de edad o de vida.

Ese proceso de desarrollo dura lo que la existencia del hombre y no se detiene sino cuando la muerte marca el comienzo de un nuevo ciclo. Pero en el período inicial de su vida -la gestación y la niñez temprana- este proceso es admirablemente vertiginoso y se evidencia por la suma de células, tejidos y órganos y por la diferenciación y enriquecimiento cualitativo de sistemas, funciones y actitudes, provocando el asombro y comentarios del observador. Hay quienes sostienen, por ejemplo, que en los meses que dura la gestación se recrea en el seno materno la milenaria evolución de la especie. Al margen de que sea válida o no la analogía, ilustra con precisión la maravilla de la formación de un ser humano.

Al cabo de las primeras semanas de vida el niño puede hacer uso de sus sentidos. El 50% de las adquisiciones referidas al nivel de inteligencia general

está dado al completar los cuatro años de edad. Su cerebro alcanza el 90% de su peso definitivo alrededor de los seis años. En fin, son varios los acontecimientos que ilustran la rapidez de su desarrollo, el cual además se manifiesta como un proceso continuo, aunque no uniformemente continuo, puesto que debe soportar crisis, cuyo máximo riesgo es su interrupción definitiva.

Así se van cumpliendo etapas marcadas por hitos importantes como son la dentición, ponerse en pie y caminar en forma autónoma, hablar, y otras. Cada una de ellas es una preparación para la siguiente etapa y tiene en sí misma una significación característica.

Al mismo tiempo, las relaciones del niño con las personas y el ambiente que le rodea aumentan constantemente en número y en amplitud.

Otra característica significativa de su desarrollo es la globalidad. En este proceso se pueden distinguir dimensiones físicas, psíquicas y sociales, pero todas en función de una unidad. Se influyen unas a otras y son capaces de ser determinantes en forma multilateral, de modo que intervenir o alterar cualquiera de ellas puede repercutir en las demás. Pero no por eso se ha de entender que haya equilibrio entre estas tres dimensiones, puesto que el equilibrio se logrará sólo en la medida en que las intervenciones que se ejerzan en ellas sean adecuadamente ponderadas.

Asimismo, su proceso de desarrollo es particular. En efecto, cada niño es un caso cuyas características son muy personales y dependen de factores hereditarios y biológicos propios, de los ambientes en que se desenvuelva y de las relaciones que ejercite.

Sin embargo es preciso puntualizar que las etapas sucesivas que se puedan distinguir se dan en todos los niños.

II. AMBIENTES EN QUE SE DA EL DESARROLLO DEL NIÑO

El carácter social y dependiente del desarrollo del niño se destaca cuando se consideran los distintos ambientes en que se produce: el vientre de su madre, el seno de su familia, su comunidad, su región, su país. Cada uno de ellos tiene especial importancia y establece determinados parámetros para el proceso.

Durante el período prenatal el ambiente intrauterino es el factor determinante. Allí se generan estímulos y se responde a otros que son mediados y filtrados por la madre. De tal manera, que la satisfacción de las necesidades de ella son vitales para el desarrollo de su hijo.

La familia es el ambiente social inmediato y primario que liga al niño con la estructura social. Las

posibilidades de su desarrollo y su ubicación en la escala social dependerán básicamente de las posibilidades y ubicación de su familia. A la par que la conformación, la extensión y la estabilidad de ésta condicionarán en buena medida la multiplicidad de factores que intervienen en el proceso de desarrollo.

Por otro lado, la familia es un ente social en constante cambio. Experimenta modificaciones ya sea en el número de sus miembros, ya sea en las relaciones entre los padres, ya en la madurez de éstos, en fin, modificaciones que tienen sensible repercusión en la formación del niño.

Las necesidades fundamentales de él son satisfechas directamente por su familia o por su intermedio. Para atender algunas de sus demandas, la familia es insustituible; por ejemplo, en el caso de las necesidades afectivas.

La madre juega rol preponderante no sólo en el período de la gestación sino también en todo el proceso de la formación. Los demás miembros del grupo familiar también ejercen gran trascendencia, puesto que intervienen en las distintas dimensiones del proceso de desarrollo y, por tanto, son medios de influencia para que tal proceso alcance un mejor logro.

Fundamental es la situación del miembro (o miembros) de la familia que la sostiene: su ocupación,

sus ingresos y su actitud determinan también medios que se requieren para alcanzar el fin perseguido. Desde luego que cuando la madre es quien debe afrontar el sustento familiar, la importancia de ella se multiplica y demanda mayor apoyo.

En general, el papel que juegan la familia y cada uno de sus miembros en la formación del niño ha sido reconocido siempre. Sin embargo, las medidas consultadas y las actividades programadas para mejorar su crecimiento y desarrollo no siempre han considerado la unidad familiar y en pocos casos se han especificado las responsabilidades de cada uno de sus componentes. Los servicios han sido definidos comúnmente en función de las personas y no en función de las familias.

La comunidad (o el barrio o el vecindario) es otro factor importante pues otras condicionantes fundamentales de la calidad de vida del niño y su familia están determinados por las posibilidades de la comunidad para resolver aspectos básicos de su hábitat. Además, en la comunidad (1) se inicia un nuevo proceso de socialización y se profundiza la adscripción a los patrones y valores de su cultura.

(1) El término comunidad está tomado en su sentido más general, de modo que incluye las comunidades rurales, los nuevos asentamientos, los barrios, el vecindario, etc.

Hay rasgos de la comunidad que son determinantes. Del grado de su organización y participación depende en buena medida la posibilidad de conocer y resolver parte significativa de los problemas que afectan a los niños y sus familias. De ello también dependen la disponibilidad y acceso a los servicios públicos y privados, la salubridad del medio, la factibilidad de buena parte de las soluciones económicas, la capacidad de enfrentar emergencias y de emprender tareas o actividades que resuelvan problemas contingentes.

Que la comunidad sea emergente, tradicional o decadente repercute en la forma como se movilice el grupo y en la actitud de las familias frente a sus problemas y a sus hijos. Es así porque a cada caso le corresponde una particular estructura etárea y un grado diferente de participación, sobre todo de la mujer, que configuran recursos humanos de distinta capacidad y actitud.

Conviene señalar además tres características de la comunidad que influyen en la competencia que alcancen las familias para atender las necesidades de los niños más pequeños. En primer lugar están las diferencias y contradicciones dentro de una comunidad que reflejan en cierta medida las diferencias y contradicciones más generales de la sociedad. En segundo lugar se tiene un orden interno que suele ser diferente, y a menudo contradictorio, de los patrones oficiales, sobre todo en las comunidades rura-

les tradicionales. Por último, no siempre hay correspondencia entre la cultura y los valores de la comunidad y la cultura nacional imperante.

La región es un ambiente de mayor amplitud que se debe considerar para visualizar factores que influyen en la formación del niño. Desde su perspectiva es posible comprender en qué forma las características básicas de los estilos de desarrollo y las políticas nacionales influyen en los ambientes más inmediatos en que se desenvuelve el niño: su familia y su comunidad. La función económica de la región dentro del conjunto nacional, la potencialidad de sus recursos y la forma en que sean explotados y aprovechados, cómo se dé la interrelación con las economías regionales y nacional, su localización geográfica, el desarrollo de sus servicios, condicionan la calidad de vida de las comunidades y de las familias.

En el ámbito nacional, por último, se fijan los parámetros básicos de los estilos de desarrollo, la distribución de los recursos, la organización de los servicios, el marco jurídico que establece los derechos de las personas. En este nivel se visualizan y se comprenden fenómenos tan determinantes como las relaciones urbano-rurales, el comportamiento demográfico y el proceso de poblamiento, las relaciones entre los distintos grupos socioeconómicos, en fin, fenómenos y características sin cuya consideración no

sería posible comprender cómo actúan los factores más inmediatos al desarrollo del niño y tampoco proponer políticas eficaces que compensen situaciones en desventaja.

III. LAS NECESIDADES DE LOS NIÑOS

Teniendo en cuenta las características del desarrollo del niño y los distintos ambientes en que se produce, se puede intentar una enumeración de necesidades básicas, establecer las múltiples relaciones entre ellas, los recursos y los medios de satisfacerlas y la influencia de los agentes que juegan en esos ambientes. Lo cierto es que este proceso plantea necesidades cuya satisfacción requiere insumos o medios, los cuales, a su vez, sea que lleguen como aporte o se produzcan, están determinados por los ambientes enunciados.

Autores e instituciones han elaborado múltiples enumeraciones de necesidades, las han clasificado aplicando muy diversos criterios, han discutido acerca de la prioridad o urgencia de las mismas y han gestado disquisiciones sobre la confusión que hay entre las necesidades y los medios. Este trabajo no pretende resolver los problemas conceptuales y metodológicos que existen al respecto, pero es imperativo hacer una enumeración que ilustre el planteamiento básico sobre políticas dirigidas a los menores de edades tempranas que sufren carencias

graves.

Todo niño necesita alimentarse y nutrirse, de defensas orgánicas y de la inmunización, de gozar de salud en general, de comunicarse y relacionarse, de estimular su desarrollo, adquirir conocimientos y hábitos básicos, cariño y atención directa, descanso y entretención, de seguridad, de un hábitat. Algunas de estas demandas parecieran más apremiantes que otras -se sostiene que son más obvias socialmente-, como la salud, la inmunización, la alimentación, porque no satisfacerlas implicaría la muerte. Sin embargo, se replica que la carencia en una necesidad compromete el cumplimiento con las otras y si se acepta que el desarrollo del niño es global, esa condición debe quedar reflejada en el conjunto de necesidades. No obstante, se insiste en urgencias frente a determinadas situaciones y se afirma que justamente la globalidad del desarrollo del niño asegura que la intervención en algunas de las dimensiones de tal proceso consiga arrastrar estímulos e insumos a las demás.

Esta discusión es de la mayor importancia para la definición de políticas en favor de los niños pobres de edades tempranas, ya que una de las tareas que se deben cumplir es priorizar objetivos, otorgar ponderación diferente a los medios requeridos, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y hacerlo considerando que siempre están presentes ries-

gos serios para la vida del niño.

Resumiendo, la globalidad del desarrollo del niño se expresa en la globalidad de las necesidades, entre las cuales se dan influencias recíprocas. Por ejemplo: una adecuada alimentación contribuye a una buena salud, de la misma manera en que la salud posibilita el aprovechamiento adecuado de los nutrientes entregados por los alimentos. Sin olvidar que la prioridad en la atención de las demandas está determinada por situaciones concretas.

Por otra, parte, la rapidez del desarrollo del niño exige dotación permanente y creciente de insumos y, cuando corresponde, diferenciación en la calidad de los mismos. Los efectos que produce la interrupción o la insuficiencia de un insumo vital, como sería el alimento, por ejemplo, demuestran la importancia de tener en cuenta la rapidez del desarrollo y el imperativo de atender en forma oportuna y continua al niño.

Conviene agregar algunos aspectos referentes a la vinculación entre las otras características del desarrollo del niño y las necesidades que se generan.

Se indicó antes que este proceso es continuo, pero que está marcado por hitos que permiten distinguir etapas cuyo número es variable según sean los autores y según la importancia que se asigne a esos hitos.

Sin embargo, es cada vez más común considerar tres etapas en las edades tempranas. La primera corresponde al período de gestación, incluyendo el nacimiento; la segunda se refiere a los dos o tres primeros años de vida, y la tercera, a los tres años siguientes, es decir, entre tres y cinco o seis años de edad.

La primera etapa admite poca discusión aunque sí variadas subdivisiones. Es cuando las necesidades del niño se dan a través de la madre y son las de ella las que importan y, por tanto, las políticas tienen que estar expresamente dirigidas a satisfacerlas. Como se indicó antes, su salud, su alimentación, su emotividad, sus conocimientos, su actitud son determinantes en el desarrollo del niño.

En el nacimiento importa mucho la calidad de la atención al parto, no sólo en términos de salud -sobre lo que no es preciso ahondar- sino también en términos de la nueva relación que surge entre la madre y su hijo. (2)

(2) Se afirma ahora que aquellos niños que durante las primeras horas vivieron íntimamente relacionados con la madre, logran una mejor relación de afecto, preservan la lactancia por más tiempo, adquieren mayor peso, enferman menos, reciben mejores estímulos y más tarde consiguen mayor rendimiento intelectual y equilibrio emocional que aquellos otros que fueron separados en los primeros momentos.

En los dos o tres primeros años el niño está sometido al riesgo permanente de la muerte y requiere defensas e inmunización, así como una atención en salud más o menos continua. La alimentación es también vital y muy importantes los estímulos que le permitan un desarrollo motriz, intelectual, social y afectivo completo. La relación estrecha con su madre y otros miembros de la familia le permite comunicar sus necesidades y obtener las respuestas esperadas.

Las edades siguientes, hasta los cinco o seis años, corresponden a un proceso acelerado de socialización, dentro de su familia y fuera de ella, y sobre todo a la adquisición del lenguaje. Para ciertos sectores de la población e incluso para algunos autores ésta es la etapa de preparación para la escuela; para muchos sectores pobres y para las comunidades rurales lo es ya del comienzo de la preparación para la vida. Sus necesidades de alimentación y salud son aún importantes, pero empieza a destacar la adquisición de conocimientos que le son transmitidos en el seno familiar y en la comunidad. No se ha investigado lo suficiente sobre sus efectos, pero se sabe que en esta etapa el niño empieza a percibir su situación social. Y puesto que es más independiente en sus movimientos y en su desplazamiento, es importante también su seguridad personal. Ahora el juego le sirve no sólo como fuente de estímulos y de aprendizaje, sino que también como un enfrentamiento

con normas y como un generador de rasgos culturales que va adquiriendo.

La enumeración de las necesidades que se dan en las tres etapas no tiene otra finalidad que ilustrar parte del conjunto de aspectos que deben consultarse al definir políticas para niños pobres en edades tempranas. Se visualiza así la importancia de la investigación del comportamiento y evolución del niño, de sus necesidades y de las vinculaciones que se dan entre ellas.

IV. FACTORES Y AGENTES EN LA SATIS- FACCION DE NECESIDADES

Al examinar los factores y agentes que intervienen en la satisfacción de las necesidades de los niños en edades tempranas, se ponen de manifiesto sus múltiples interrelaciones y los vínculos que existen entre las políticas especialmente dirigidas a beneficiarlos y las políticas más generales de desarrollo y bienestar de la población.

La salud del menor, por ejemplo, depende de la organización del servicio correspondiente, de su biología, de los ambientes en que se desenvuelva, del estilo de vida de su familia y de la situación social y económica de la misma.

El servicio de salud es un flujo en que intervienen factores tales como los recursos humanos, los loca-

les, el equipamiento, los medicamentos y otros, los cuales están organizados por niveles que tienen una determinada cobertura geográfica y social.

La salud del niño depende también de su estructura orgánica, de la herencia genética, del proceso de maduración, de la alimentación y de la inmunización que reciba.

El medio que le rodea determina condiciones externas importantes como la salubridad de la vivienda y de la comunidad, la disponibilidad de alimentos sanos y de medicamentos de calidad, la existencia de agua potable y de sistemas de eliminación de desechos, la protección contra la contaminación del aire y la contaminación acústica.

Al hablar del estilo de vida se pueden mencionar aspectos como la higiene personal, la lactancia natural, la preparación de los alimentos, el acondicionamiento de la vivienda, la actitud de los mayores frente a los cuidados del niño y el tiempo disponible para atenderlo, los rasgos culturales y otros.

Por último, la situación social y económica condiciona la capacidad de respuesta frente a los problemas en la salud del niño y su prevención. Factores determinantes en este aspecto son el ingreso familiar, la ocupación de las personas encargadas de su sostenimiento, los niveles de educación de sus componentes y su grado de comunicación y participación.

Por su parte, la alimentación y nutrición del niño se cumplirán eficientemente o no según sea la disponibilidad de alimentos, cómo se los prepare y también, según su capacidad orgánica para aprovecharlo. Estos factores a su vez están determinados por otros: la ocupación laboral de quien o de quienes atienden a la subvención hogareña, el presupuesto familiar, el acceso a las cadenas de distribución comercial, el nivel cultural de sus miembros y, claro, la salud del menor. Es conveniente hacer notar que se da un juego de factores que son determinantes de otros y que a su vez son determinados por otros, en una continua dinámica de interrelaciones. Así se verá que, a su vez, el estado nutricional del niño está supeditado a la oferta de alimentos: producción, comercialización y disponibilidad de los mismos; a la demanda: que depende de cómo se pueda acceder a los recursos productivos y, por tanto, depende del tipo de ocupación laboral, de los ingresos económicos, del criterio aplicado al manejo del presupuesto familiar y, finalmente, el estado nutricional depende también de qué alimentos se seleccionen para su consumo y aquí son determinantes la salud, los rasgos culturales y el nivel de educación.

La estimulación, el descanso, el cuidado y la entretención del niño pequeño se darán de acuerdo a la disponibilidad de tiempo para su cuidado, a la

educación y conocimientos de la madre y del resto del grupo familiar, a cómo esté dada la paternidad y su estabilidad, al número de personas de la familia, al número y distanciamiento en el tiempo entre un nacimiento y otro de los hijos, al espacio físico disponible en la vivienda y en la comunidad.

Ciertamente los factores que intervienen en la satisfacción de las demandas del menor son una rica veta que se ofrece a exhaustivos análisis. Las interrelaciones que se dan entre ellos son uno de los aspectos de significativo interés, como se vio en los ejemplos presentados. En esos ejemplos dichos factores se hacen presente con una constancia dinámica. De esta manera, una necesidad es un fin en sí misma y satisfacerla es un medio indispensable para satisfacer otras demandas.

Conviene hacer anotaciones adicionales sobre algunos de los factores mencionados para visualizar la relación entre las políticas dirigidas a los menores y las políticas más generales del desarrollo social.

La ocupación o empleo aparece como una de las condiciones básicas que permiten a la familia acceder a los medios con los cuales satisfacer sus necesidades, puesto que le proporciona ingresos o productos que aprovecha directamente. Además es un vínculo fundamental con la sociedad. Un hombre

sin ocupación es un hombre marginado. No es del caso hacer referencia a los elementos y características sociales que crean las condiciones para generar ocupaciones (sin embargo es oportuno señalar que el acceso a los recursos productivos y los tipos de inversión productiva son de los más importantes). En cambio, queda claro que las políticas en favor de los menores no pueden estar desvinculadas de aquellas referidas a la situación del empleo u ocupación.

El ingreso familiar es otro aspecto fundamental, pues proporciona bienes y servicios. En consecuencia, lo que ocurra con los niveles de remuneración, con los precios de los bienes producidos por las familias y con la distribución social del ingreso establece parámetros para la satisfacción de las necesidades de los niños. Tanto más decisiva será la influencia del ingreso familiar, cuanto más desarrollada sea la economía del mercado. En el contexto más reducido de la familia se debe considerar también el manejo del presupuesto hogareño y a la persona que genera el ingreso.

Los servicios sociales, por su parte, son flujos en los que concurren recursos humanos, técnicos, físicos y financieros organizados de manera tal que puedan ofrecer prestaciones para la satisfacción de las demandas de los niños. En consecuencia, de su ordenamiento, cobertura, tipo, continuidad, calidad

y posibilidad de acceso depende en gran medida el desarrollo del niño.

Que los conocimientos y el uso que se haga de ellos son un medio básico está demostrado cuando se hace notar, por ejemplo, que existe una estrecha correlación entre la mortalidad infantil, el analfabetismo y el grado de educación de la madre. Una de las fuentes básicas de conocimientos es, desde luego, el servicio de la educación, pero no la única; la propia familia y la comunidad generan y transmiten conocimientos de los cuales depende buena cuota del bienestar de los niños. Los medios de comunicación social, por su parte, juegan un papel cada vez más importante.

Otro condicionante es la actitud de la familia y de la comunidad frente a los cuidados y la formación de los niños. En ella influyen factores y situaciones tales como la conformación de la familia, su estabilidad, la paternidad responsable, el número de hijos y, muy importante también, las relaciones de afectividad y la disponibilidad de tiempo y espacio para atenderlos. En el plano de la comunidad, como se ha dicho, se dan factores básicos que influyen en el desarrollo de los niños. Por tanto, del significado que los adultos otorguen a este aspecto depende cómo sean atendidas las necesidades de aquéllos.

Por último, en la satisfacción de las demandas de los menores intervienen varias personas o instituciones que podemos identificarlas con el nombre genérico de agentes. Entre éstos, importantes son: la madre, los otros miembros de la familia, la comunidad y el Estado, instituciones públicas o privadas, y la función de asistencia se hace por su intervención directa o por su intermedio.

De lo dicho hasta aquí se puede deducir que algunos de estos agentes son también ambientes si se les considera desde otro punto de vista. Por ejemplo, la comunidad es un ambiente que requiere de ciertas condiciones para proporcionar al niño un desarrollo sano, pero es también un conjunto de personas, organizadas o no, que pueden entregar parte de los recursos o insumos necesarios para tal fin.

Cada uno de estos agentes juega un rol diferente y tiene responsabilidades distintas y ejerce influencia en diferentes aspectos. Desde luego, en cada uno de ellos confluyen diversos factores que los inducen a actuar de un modo o de otro.

V. LA POBREZA CRITICA EN LA NIÑEZ Y LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

En los capítulos anteriores no se han hecho referencias a las desigualdades que existen en la situación de los niños de edades tempranas. Los aspectos consi-

derados se han referido a la totalidad de ellos. Sin embargo, un análisis, por superficial que sea, pone en evidencia las marcadas diferencias prevalentes entre los niños pequeños de grupos sociales o regiones distintas.

Hay sectores sociales llamados genéricamente "pobres", en los cuales la mortalidad infantil es alarmante pese a los adelantos médicos alcanzados. Las enfermedades son más frecuentes y atacan a mayor número de niños. De igual modo, la desnutrición afecta a una población infantil más amplia y en grados más críticos. En fin, los niños de esos sectores no logran un desarrollo completo ni medianamente aceptable, lo que posteriormente se traduce en valores más elevados de las tasas de deserción y repitencia escolar.

Existen suficientes evidencias científicas e históricas como para desechar cualquier intento de atribuir tales diferencias a características étnicas. Se impone, en consecuencia, buscar otras causas explicativas.

En primer lugar, es evidente que los niños de los sectores pobres no satisfacen completamente sus necesidades. Su alimentación es deficiente; por tanto, sus organismos no generan las defensas necesarias, no recibieron la inmunización que la ciencia médica ha hecho posible, carecen de salud, les falta vestido, en fin, los estímulos requeridos

para su completo desarrollo físico, psíquico y social son limitados. Todas estas carencias se presentan por lo general juntas, conformando un círculo vicioso que determina en el niño un "desarrollo" por demás insuficiente.

En segundo lugar, en los sectores pobres faltan los insumos requeridos para satisfacer las demandas de los niños. Los muy restringidos ingresos de los padres, fenómeno derivado de su falta de preparación para acceder a desempeños mejor rentados, no les permiten proveer a sus hijos de medios indispensables para atender a sus requerimientos. Tampoco estos estratos cuentan con servicios sociales continuos y adecuados, ya sea porque la cobertura de éstos no llega a todos los sectores de la población o porque existen barreras económicas, sociales y culturales que postergan su acceso. Como, por lo general, los servicios son organizados desde "fuera" por el Estado y sus dependencias, tienen características "extrañas" a las condiciones de vida de los sectores pobres. En no pocos casos, aquellos servicios que se generaron con relativa espontaneidad en el nivel de las comunidades han sido declarados ilegales o no han recibido ningún apoyo. Lo ocurrido con los curanderos y las parteras es un ejemplo que demuestra el aserto.

En relación a los niveles de educación y los conocimientos de quienes tienen que atender al desarrollo del niño, también es posible comprobar que se dan

casos de insuficiencia y aun de carencia total. Ha habido situaciones incluso en que en algunos aspectos del proceso formativo se ha operado un retroceso, si no en los niveles educativos, sí en la utilización de los conocimientos que se generan en el seno de las familias y comunidades pobres. Ocurre así con los conocimientos en salud, que han merecido el desdén de los círculos oficiales y profesionales. No se pretende hacer una defensa romántica de la "sabiduría popular", sino corregir el desaprovechamiento de la experiencia ganada por quienes están enfrentados a resolver problemas que les atañen directamente. Además, los vacíos dejados por esa actitud desdenosa no han sido llenados ni suficiente ni eficientemente y son muchas las anécdotas sobre la inaplicabilidad de conocimientos provenientes de otras realidades o impuestos por intereses económicos.

En lo que se refiere a la actitud que se adopte frente al niño y al tiempo que se le dedica, diversas situaciones objetivas impiden que se den en forma adecuada. En algunos casos, cuando los hijos son muy seguidos o cuando la madre trabaja y debe sostener el hogar, el tiempo de que ella dispone es forzosamente reducido. Si el jefe del hogar no es el padre del niño, es frecuente que no se den las relaciones afectivas indispensables para que alcance un desarrollo completo. Aunque estas situacio-

nes no son privativas de las familias pobres, producen en sus niños efectos más negativos porque sufren además otras carencias.

En tercer lugar, los ambientes en los cuales se desenvuelve el niño pobre tienen condiciones francamente desfavorables. Las madres pobres no han podido satisfacer sus necesidades en los niveles mínimos requeridos durante el período de gestación, de manera que el niño adolece deficiencias notorias desde su nacimiento.

En el hogar pobre prevalecen también situaciones de desventaja. Por lo general hay falta de higiene y servicios, a veces la vivienda está compuesta por una sola habitación y no dispone de espacio para el esparcimiento del niño. Sobre la base de la información de que se dispone, no es posible asegurar con certeza que las familias pobres son más inestables, pero sí hay evidencia suficiente para sostener que un alto porcentaje de los niños pobres proviene de hogares en los cuales el jefe es la madre; también se puede afirmar que la inestabilidad que se da en esta clase de familias produce efectos más negativos, porque en estos sectores los derechos que benefician a los hijos no tienen efectos significativos o simplemente son inoperantes.

Las características de las familias pobres

no son uniformes, es decir, no existe la familia pobre tipo. Más bien hay una variada gama cuyos estilos de vida son también muy diferentes. Lo común es que todas estas familias presentan carencias en los aspectos que son más importantes para el desarrollo del niño. Por lo tanto, esas características o los estilos de vida no son las causas de la pobreza infantil, sino la consecuencia de la forma en que estas familias están articuladas al ordenamiento social.

Por otra parte, buen número de niños pobres carecen de familia, debido a que han sido abandonados por sus padres, o porque son huérfanos o se han visto obligados a dejar la casa desde muy temprana edad. (3) Su hogar suele ser la calle o el seno de ciertas instituciones de beneficencia o simplemente pasan a formar parte del servicio doméstico en su edad temprana. Es fácil imaginar la suerte que les espera, pues gran parte de las conductas anómalas se originan en estas circunstancias.

Las comunidades en las cuales viven las familias pobres presentan características muy deficientes para

(3) Véase "El gamín: su albergue social y su familia", estudio elaborado por Virginia Gutiérrez de Pineda, Elvia Isabel Perry de Muñoz, Patricia Vila de Pineda, Yolanda Echeverry y Jairo Arias - Estadístico, patrocinado por UNICEF para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Lit. Arco, Bogotá, 1978.

el desarrollo del niño. Por lo general constituyen un hábitat insalubre, por ende adverso al proceso. Carecen de agua potable o ésta les es provista con irregularidad y en condiciones riesgosas para la salud; los sistemas de eliminación de desechos son precarios o inexistentes, no cuentan con luz eléctrica; los servicios sociales son escasos o están concebidos de manera inconsulta, por lo que su calidad deja que desear y no abarcan los aspectos primordiales; además que no hay espacios destinados al juego y recreación de los niños. La seguridad personal está en constante peligro y, lo que es peor, los mecanismos de defensa social consideran estos sectores como algo de lo cual debe precaverse al resto de la sociedad. Desde luego, no necesariamente faltan todos estos elementos, ello depende de las características particulares de cada comunidad, pero en todo caso en el hábitat de las familias pobres es generalizada su deficiencia.

Tampoco existe un arquetipo de comunidad con características de pobreza. Por el contrario, se pueden identificar algunas variedades de casos. Sin embargo, su localización geográfica puede hacerse con relativa precisión y se les ha asignado el nombre de bolsones de pobreza. Como se manifiestan con una frecuencia determinada en el espacio, es posible trazar sus mapas o planos. En el medio rural estos bolsones están constituidos por las comunidades indígenas, las familias campesinas

aisladas, los pequeños productores con escasos recursos de explotación (tierras o ganado), los feudatarios y las agrupaciones de trabajadores agrarios de las unidades productivas que mantienen relaciones laborales tradicionales. En el medio urbano están formados por las poblaciones periféricas y precarias, por los barrios envejecidos y deteriorados, por conventillos, en fin, por agrupaciones de viviendas en las que predominan las familias que dependen de ocupaciones inestables y exiguamente remuneradas.

Algunas de estas comunidades tienen organizaciones propias, como es el caso de las comunidades indígenas, cuyas instituciones son muy antiguas; o el de los barrios emergentes en los que su organización suele estar pensada como una preparación para invadir terrenos desocupados alrededor de las ciudades. Otras veces la creación de entidades ha sido promovida, tanto en el medio urbano como en el rural, por los gobiernos, obedeciendo a fines transitorios o permanentes. No hay información suficiente como para establecer una comparación entre el grado de organización de la comunidad y las condiciones en que se desarrollan los niños pobres. Pareciera más bien que ello depende de cómo armonizar esas organizaciones con las políticas del gobierno o con los servicios sociales que éste presta, aunque se acepta a priori que una comunidad organizada

tiene mejores posibilidades de enfrentar sus problemas. De ahí que en casi todos los países de Latinoamérica se han diseñado políticas tendentes a promover diversas y hasta contradictorias formas de ordenamiento comunal.

Tampoco hay una correlación entre el grado de participación de la población en las decisiones que afectan sus condiciones de vida y el nivel alcanzado por sus organizaciones comunales. Incluso puede ser contraproducente para una comunidad alcanzar madurez en su ordenamiento interno. En cambio sí es posible afirmar que cuanto mayor sea esa participación, tanto mayores serán las posibilidades de mejorar su situación. También se puede adelantar la hipótesis de que el grado de apertura política y de vida democrática ofrece más oportunidades a la participación, por lo menos en el medio urbano. Pero a esto se replica afirmando que el juego democrático favorece sólo a ciertos sectores de la población, relegando a aquellos cuya situación es de pobreza absoluta.

En cuarto lugar resta hacer referencia al papel y sus características relevantes de los agentes que intervienen en la satisfacción de las necesidades de los niños pobres de edades tempranas. Se han hecho ya algunas acotaciones en los párrafos precedentes, de manera que ahora cabe ampliar algunos aspectos que se consideran importantes.

La madre de los sectores pobres satisface sus necesidades muy deficientemente y no ha recibido preparación para cumplir su rol, tampoco dispone de tiempo suficiente para atender a sus hijos y sus conocimientos son limitados, además de que el apoyo que recibe es muy esporádico. Todo lo cual inhibe significativamente el desarrollo del niño, conformándose así un "círculo generacional vicioso". Las generalizaciones son peligrosas, pues en algunos sectores pobres, pese a las limitaciones anotadas, sí se dan relaciones afectivas y se conservan ciertas buenas costumbres, como la lactancia natural, lo que produce situaciones más provechosas para el desarrollo del niño. No obstante, los medios de que dispone son evidentemente escasos.

Los otros miembros de las familias pobres igualmente acusan insuficiencias. Ya se mencionó el efecto contraproducente que origina el hecho de que el jefe del hogar no sea el padre del niño, a lo que hay que agregar la apatía y agresividad que se generan en una persona frustrada por sentirse marginada de la sociedad por falta de ocupación y por sufrir la injusticia social de que es objeto. Puede haber circunstancias favorables al desarrollo del niño cuando, por ejemplo, se trata de familias numerosas, en las que el desenvolvimiento intelectual del menor puede ser convenientemente estimulado porque se daría una rica interrelación de personas en el campo afectivo y formativo y porque la

presencia cercana de las personas mayores posibilitaría respuestas útiles a sus requerimientos. Sin embargo, la suma de desventajas en otros aspectos es tal, que las circunstancias favorables se ven neutralizadas y no son capaces de rendir todas sus posibilidades. Además ocurren fenómenos que influyen en la conformación de las familias, como ciertos procesos sociales (tales los casos de los procesos de urbanización y el consecuente desplazamiento a centros urbanos o algunas medidas indiscriminadas de control de la natalidad), procesos que obligan a limitar el número de hijos de una familia, perdiéndose aquellas ventajas.

La comunidad, considerada como conjunto de personas organizadas, podría contribuir de manera importante a la solución de problemas básicos que afectan negativamente el desarrollo de los niños. De hecho existen políticas dirigidas a movilizarla en favor de un mayor bienestar, y hay experiencias valiosas que prueban la eficacia de sus recursos y de su utilización por algunos de sus miembros para atender las necesidades de los más pequeños. Sin embargo, aún no ha sido plenamente aprovechado ese potencial, en muchos casos porque ello plantea problemas de carácter político y recelo de los círculos oficiales y profesionales.

Al Estado (4) y todas sus dependencias cabría un rol de primera importancia en el mejoramiento de la situación de los sectores pobres. Tanto porque fijan las orientaciones básicas que influyen en los procesos de desarrollo de los países cuanto porque proporcionan servicios que atienden las necesidades de la población. Sin embargo, el Estado es "también un escenario complejo en el que interactúan múltiples actores, movidos por la defensa de sus intereses" (5) y en el que los pobres o no tienen mayor injerencia o los mecanismos para ejercer presión y lograr hacer atendibles sus requerimientos son circunstanciales. De manera que estos sectores están o en permanente confrontación y resistencia frente a las disposiciones emanadas del Estado o asumen una actitud pasiva o de objetos de una política paternalista de parte de un poder autoritario.

Hay además otros agentes cuyo papel debe ser considerado al conformar el cuadro de situación de los menores. Se trata de entidades como la Iglesia, los consejos del niño, las fundaciones y otros, en las que se pueden incluir los organismos de cooperación

(4) Un análisis sobre este punto puede encontrarse en el documento mimeográfico de Rolando Franco y Eduardo Palma, "Política social y pobreza: lecciones de la experiencia", presentado en el Coloquio sobre Planificación y Políticas Sociales, organizado por ILPES y UNICEF con la colaboración de CEPAL, en Santiago de Chile, entre el 9 y 12 de abril de 1979.

(5) Rolando Franco y Eduardo Palma, *ibidem*, p.5.

internacional, que actúan en prácticamente todos los países de la región y que tratan de llevar a cabo o apoyan actividades que beneficien a los niños pobres. A menudo, muchas experiencias de trabajo con las comunidades en beneficio de éstas han sido promovidas por esas instituciones. Sin embargo, es conveniente destacar que carecen de recursos suficientes o estables, o que su influencia es necesariamente parcial y limitada. También debe decirse que han tenido una actitud paternalista, característica reconocida por las propias entidades mencionadas. Aunque en el último tiempo ha habido un sensible cambio en esa postura, por lo menos en algunas de ellas.

Las situaciones y características de la pobreza en la niñez, mencionadas en este capítulo, están presentes en prácticamente todos los países de América Latina. Similares carencias y actitudes y respuestas frente a sus problemas se encuentran en los sectores pobres de esos países. Esto ha inducido a algunos a considerar como causa de las deficiencias, las formas de comportamiento y estilos de vida que corresponden a lo que se suele llamar "la cultura de la pobreza". Aunque esta explicación ya no resiste el menor análisis, subyace en no pocas propuestas de políticas dirigidas a beneficiar a los pobres.

De otro lado, es evidente que la pobreza no es un fenómeno reciente, es más bien una vieja úlcera

que persiste pese a los vaticinios que pronosticaban hace unos 20 ó 30 años su erradicación, una vez que los sectores económicos modernos incorporasen a su gestión a crecientes volúmenes de población, y que parte de sus frutos alcanzarían a mayor número de personas. No ocurrió ni una cosa ni otra. El sector moderno creció en forma significativa, pero lo hizo verticalmente y concentrando sus frutos en los sectores que ya eran favorecidos. Además, se precipitó el proceso de urbanización, de manera que la pobreza ha venido acentuando sus rasgos en todas las ciudades, haciéndose visible y amenazante.

De manera que parece prudente aceptar que la pobreza obedece a las particulares características del funcionamiento de las sociedades latinoamericanas en las que "coexisten formas productivas y relaciones sociales correspondientes a diferentes fases y modalidades en el desarrollo de la región pero interdependientes en su dinámica dentro de los límites de estados políticamente unificados". (6) Es decir, que obedece a la heterogeneidad estructural prevalente en los países de la región.

(6) Aníbal Pinto y Armando di Filippo, "Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural". Documento mimeografiado, CPS-2, reproducido para el Curso Seminario sobre Planificación Social, organizado por ILPES y UNICEF con la colaboración de CEPAL, Santiago de Chile, 1979, p.13.

De la misma manera, también, como se pueden establecer diferencias notables en la dimensión y organización de las unidades productivas, en los niveles tecnológicos empleados por éstas, en su manejo administrativo y en las relaciones laborales también es posible establecer diferencias más o menos nítidas en la forma como satisfacen sus necesidades los sectores diferenciados de la población. En lo que respecta a la satisfacción de las demandas del niño, son evidentes las diferencias en los medios que se emplean, en la continuidad de los recursos, en las características de los ambientes y en el aporte de los agentes que intervienen.

Para ilustrar esta afirmación se puede analizar por ejemplo el caso de la salud. Es evidente que ciertos estratos de la población tienen acceso a servicios de carácter profesional, en centros especializados y adecuadamente equipados, en los cuales se emplean técnicas actualizadas. Para dotar a estos servicios existen las universidades que producen los recursos humanos adecuados. En tanto que en otros sectores, los servicios son muy rudimentarios, con locales inadecuados y deficiente equipamiento y, lo más notable, con recursos humanos que se han mantenido tradicionalmente, como es el caso del curandero y la partera empírica, quienes emplean medicamentos simples que, no obstante, suelen ser muy eficaces.

En el caso de la educación también es factible marcar características distintivas.

Para concluir este capítulo, basta señalar que las diferencias que se dan en los servicios, en las técnicas y en la calidad de los ambientes se dibujan con notable rigor, pese a los tratamientos universalistas que desarrollan algunas políticas. Parece más útil partir de la base de que esas diferencias reflejan características insalvables de las sociedades heterogéneamente estructuradas y tratar de reforzar y utilizar los factores y recursos de que se disponen en los servicios de los sectores pobres.

VI. POLITICAS QUE INFLUYEN EN LA SITUACION DE LA NIÑEZ POBRE

Teniendo en cuenta todos los antecedentes que se han entregado en los capítulos precedentes, se pueden visualizar las políticas que influyen de modo cercano en la situación de la niñez pobre. Como se puede deducir, no sólo importan las políticas que expresamente están orientadas a compensar en forma directa las deficiencias que en el desarrollo del niño producen las modalidades de los sistemas sociales, sino también aquellas que actúan de manera cercana sobre el conjunto de medios, recursos, ambientes y agentes que están presentes en este proceso.

El primer bloque de políticas que deben considerarse se refiere a aquellas que contienen las definiciones fundamentales sobre el desarrollo del niño, sus vínculos con el conjunto social y las explicaciones del origen de la pobreza en la niñez o sus problemas y la forma de evitar sus efectos. A menudo, estas políticas han sido formuladas en estrecha relación con la constitución de instituciones especialmente dedicadas a atender a niños en situaciones de desventaja. Aunque dichos organismos no siempre tienen coberturas significativas ni influencia decisiva en el conjunto de factores que intervienen en el proceso de formación del menor, las definiciones de las políticas que orientan su acción son importantes porque influyen en otras dependencias que prestan servicios para los niños y sobre todo porque reflejan las definiciones básicas de las políticas sociales del país.

En términos generales, estas instituciones se han originado con un carácter asistencial, con el propósito de corregir los efectos más negativos que producen algunas carencias, como por ejemplo, la falta de alimentos, o para socorrer determinadas situaciones, como es el caso de los niños abandonados o con problemas de adaptación. Todavía la gran mayoría de esas entidades mantienen esos fines y por lo tanto sus preocupaciones continúan predominantemente dirigidas a paliar los efectos o a enfrentar sólo algunas causas inmediatas.

La forma como se originaron determinó que las principales actividades de dichas entidades hayan sido la distribución de bienes o la prestación de servicios muy limitados. Hay que notar que esas actividades estaban muy poco ligadas a tareas de desarrollo comunal y casi completamente desvinculadas del desarrollo nacional.

Por otro lado, como la principal preocupación era resolver determinados problemas que afectaban a los niños pobres, la concepción acerca del desarrollo del niño era necesariamente parcial. (7) Además, se hacía recaer la causa de esos problemas en actitudes irresponsables de la familia y, por lo tanto, gran parte de su accionar se realizaba al margen de ella.

Como consecuencia de estos planteamientos, los resultados positivos eran efímeros y el número de niños beneficiados, muy reducido. Sin embargo, lo más inquietante era que no podía generarse una coordinación entre los diversos organismos que prestaban servicios para satisfacer las necesidades de los niños.

(7) Fuente: "Informe Final sobre la Reunión de Directores de Instituciones de Protección a la Infancia de Centroamérica y México", UNICEF, Guatemala, 1977.

Estas anomalías han obligado a replantear los conceptos básicos de las políticas específicamente dirigidas a la infancia. Se ha reconocido la globalidad de su desarrollo, su continuidad y su vinculación con el contexto social. Ello ha redundado en la rectificación del enunciado de los fines de las entidades mencionadas, en la definición de sus objetivos, en el universo de niños propuesto para atenderlo, en su reestructuración institucional y en las relaciones de sus actividades con las que llevan a cabo otras entidades públicas. (8)

Haciendo generalizaciones gruesas, se pueden señalar algunos de los postulados actualmente vigentes y algunos cambios operados en la conformación y actividades de las instituciones dedicadas a atender a los menores, los que pueden tener positivos efectos en su situación.

Se reconoce ahora que el bienestar de los niños depende básicamente de las características que tienen los procesos de desarrollo nacional. Por lo tanto, los planes y programas formulados por

(8) El análisis realizado por Carmen Luz Latorre y Johanna Filp sobre políticas dirigidas al niño en situación de pobreza en cuatro países de la región, como preparación a este documento, permite hacer esta aseveración. Fueron tratados los casos de Colombia, Chile, México y Perú. Documento en preparación.

dichas entidades deben estar concordados con los planes y programas del desarrollo nacional en general. Para ello se han establecido mecanismos de relación en los procesos de planificación de ambas instancias.

Se afirma también que la situación de pobreza que afecta a los niños tiene su origen en las imperfecciones del funcionamiento de los sistemas sociales imperantes. Por lo que se espera que las actividades que realizan esos organismos compensen los resultados negativos de esas imperfecciones y que en la medida en que estén acompañadas por tareas de desarrollo comunal consigan superar algunas situaciones de pobreza.

Aunque se acepta que los problemas de los niños tienen su origen en la conformación estructural de la sociedad, se afirma que no es posible esperar transformaciones estructurales previas, debido a la urgencia y magnitud de las necesidades, además de que las actividades desarrolladas por esos organismos no son contradictorias con las transformaciones planteadas y en muchos casos, se asegura, pueden contribuir a ellas.

El reconocimiento de la globalidad del desarrollo del niño ha influido para incorporar en la estructura orgánica de esas entidades a representantes de otros sectores que prestan servicios

sociales, con el propósito de coordinar responsabilidades. Además, se trata de que aun las actividades específicamente dirigidas a paliar determinadas carencias estén acompañadas de otras actividades que aumenten los beneficios esperados de las primeras. Es decir, que junto con atender, por ejemplo, las deficiencias alimentarias y nutricionales de los niños pobres, se presten servicios de salud y se proporcionen estímulos para lograr un desarrollo más completo de los niños.

Del mismo modo, la visualización de que dicho proceso se dé en forma continua y de que se puedan distinguir sus etapas, ha conducido a diseñar actividades y a precisar mejor el tipo de servicios que los niños requieren según las edades que van cumpliendo.

Igualmente, hay una tendencia creciente a intensificar las actividades preventivas. Este propósito relaciona las funciones de estas entidades con programas de desarrollo de la comunidad y de mejoramiento del ambiente. Ello también influye en los programas de trabajo con las familias y en los de divulgación de conocimientos.

Algunas de estas instituciones han reconocido la importancia de utilizar los agentes que intervienen de manera más cercana en el cuidado

y formación de los niños. De allí que se han diseñado programas especialmente dirigidos a las madres y se han incorporado a miembros de la comunidad, elegidos por ella misma, para prestar servicios.

Por último, los programas tratan de adecuar modalidades diferentes de trabajo según las diversas situaciones de pobreza que existan. La diferencia más común se refiere a que hay actividades diseñadas para el medio rural y otras para el medio urbano, pero también están en marcha programas especialmente dirigidos a atender situaciones de pobreza en comunidades indígenas.

Muchos de los aspectos señalados son aún declaraciones de intenciones, cuya concreción se ve dificultada por la escasez de recursos y sobre todo por la inercia de las características asistenciales que tienen estas entidades en etapas anteriores. Además, el provecho de orden político contingente que se pretende extraer de la labor desempeñada por estos organismos los reviste de naturaleza "paternalista".

Un segundo bloque de políticas que deben considerarse se refiere a aquellas que inciden en los principales medios, insumos o factores que condicionan la satisfacción de las necesidades de los niños pobres.

Se indicó que el ingreso familiar cumple una función primordial como medio para obtener bienes o servicios que satisfagan las necesidades de los niños.

A su vez, ese ingreso se origina en la ocupación del jefe del hogar o de los otros miembros de la familia. La consideración de ambos factores lleva a reconocer que son determinantes los efectos que producen las políticas económicas en general, de distribución del ingreso y del empleo. Por supuesto, también son determinantes fundamentales las definiciones referidas a la propiedad de las unidades productivas y a la forma de explotación de los recursos naturales básicos y al aprovechamiento de sus frutos.

No es la intención de este documento tratar las repercusiones que tienen esas políticas. Su mención tienen únicamente el propósito de destacar las evidentes relaciones de las políticas dirigidas a los niños con aquellas que son más generales y que afectan a todo el cuerpo social. Ello no hace sino poner en evidencia la unidad y las claras relaciones internas de un sistema social.

En todo caso se pueden mencionar en forma muy genérica tres planteamientos respecto a los resultados que se espera que tengan los esquemas económicos respectivos que se defienden.

Quienes consideran que el libre funcionamiento del mercado asegura una distribución eficiente de los recursos y un constante aumento de la productividad y de la producción, esperan que sus frutos

lleguen a todos los niveles y ámbitos del sistema social y se den, por lo tanto, los medios suficientes como para satisfacer las necesidades de todos los sectores sociales. Al pensar así otorgan al Estado una función orientadora en el juego económico y de vigilancia para que el sistema del mercado funcione sin interferencias.

Frente a la evidencia de la pobreza, estos sectores sostienen que ella es fruto de intervenciones económicas ejercidas por el Estado en períodos anteriores, de la persistencia de formas tradicionales de organización empresarial y de normas legales que amparaban la ineficiencia. Reconocen que este rezago social no será erradicado en plazos relativamente medianos por el simple juego de las fuerzas del mercado y, por tanto, proponen que el Estado asuma la responsabilidad de conducir programas especialmente orientados a beneficiar a los sectores pobres.

Otro sector, en cambio, considera que el libre juego de mercado, en lugar de asegurar una ampliación de formas modernizantes del conjunto de la economía, ofrece facilidades para que las unidades productivas de mayor potencial establezcan controles y pongan al resto de la economía a su servicio. Además, sostiene que en países como los de América Latina los procesos de acumulación de capital y generación de tecnología

no pueden ser controlados desde dentro de sus fronteras, sino que sirven más bien a un orden económico internacional injusto. En consecuencia este sector propone que el Estado intervenga activamente en la economía nacional e impulse procesos que aumenten el valor agregado de la producción y que permitan una acumulación de capital suficiente para sostener los planes de expansión económica.

En términos generales, este sector le asigna también al Estado una mayor responsabilidad en la prestación de servicios sociales para el conjunto de la población en desventaja. Considera además que la pobreza será erradicada en la medida en que se logre una mayor generación de empleos y una mejor distribución de los ingresos.

Un tercer sector, por último, propone un cambio definitivo de las estructuras vigentes, un total control o manejo directo de las unidades productivas, dando definitiva prioridad a la absorción de toda la fuerza de trabajo disponible. En este caso, se le asigna al Estado la responsabilidad absoluta de atender las necesidades de toda la población. Se afirma, además, que la pobreza no puede ser un fenómeno que afecte al tipo de sociedad por ellos propuesto.

En un plano menos general, se han propuesto diversas medidas que compensen las insuficiencias de las fuentes ocupacionales y la exigüidad del ingreso de las familias pobres. Tales son los casos de los programas de empleo mínimo, de capacitación, de apoyo a la artesanía, formación de cooperativas, difusión de tecnología simplificada, entre otros. Sobre sus resultados se producen continuas controversias, pero cada vez son más frecuentes los intentos de difundirlos.

Los programas de desarrollo rural integrado que contemplan esas medidas económicas, en coordinación con la extensión de los servicios sociales, y que propician una participación de la comunidad más activa, tienen también el propósito de resolver la insuficiencia de los dos factores básicos considerados: la ocupación y el ingreso. Por cierto que también estos programas solucionan otros problemas que afectan la calidad de vida de la población.

Los logros alcanzados por algunos de ellos en ciertas áreas donde han sido aplicados han llevado a algunos países a definir estrategias de desarrollo rural integrado, incorporándolas al cuadro general de sus políticas nacionales. Sin embargo, cuando este tipo de programas se aplican a nivel nacional, alcanzan menor éxito

comparativo. No obstante, su difusión a mayor número de países es creciente.

En lo que respecta a niños pobres de edades tempranas, en aquellos programas se contemplan actividades muy directamente relacionadas con sus necesidades básicas y con el mejoramiento de las condiciones más inmediatas que influyen en su formación. Por lo tanto, de ser factibles de aplicar y aumentar su cobertura en los sistemas sociales imperantes, dichos programas tendrán beneficios importantes para los niños de las poblaciones rurales en que se apliquen.

Dentro de este bloque de políticas referidas a los insumos o medios que hacen posible la satisfacción de las necesidades de los niños, se considerarán también las que rigen los servicios sociales.

En el caso de las políticas de salud se han formulado medidas importantes con el propósito de alcanzar la meta de "salud para todos en el año 2000", sustentada a nivel mundial por la Organización Mundial de la Salud. Se pueden señalar algunas proposiciones generales que están presentes en la mayor parte de los países de la región.

El concepto de salud ha allegado un contenido más amplio al incorporar todos aquellos elementos necesarios para que el ser humano desarrolle

sus facultades, dejando de lado aquella restringida noción de "no enfermo". Esto ha tenido por lo menos dos repercusiones favorables en el niño: de una parte, que su "desarrollo" sea considerado en su globalidad y, de otra, que se intensifiquen las actividades preventivas. Sobre este último particular cabe señalar que esa predisposición favorable a la prevención y al desarrollo de las técnicas médicas en el campo de la inmunización explica la sensible disminución de las tasas de mortalidad en la niñez en prácticamente todos los países de América Latina. (9)

Esa mayor amplitud de contenido del concepto de salud ha contribuido a la anexión de otros elementos, además de los puramente médicos, en el conjunto de acciones destinadas a preservarla. Lo que a su vez amplió el abanico de actividades del sector salud para incorporar otros aspectos de la vida del hombre, induciendo a este sector a coordinarse con otras instituciones públicas y con la propia comunidad.

(9) Véase "Indicadores sociales sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe", publicación de UNICEF y CEPAL, 1979, p.12, cuadro 1.

Para ampliar la cobertura del servicio se adoptaron la regionalización del mismo, la mayor utilización de paraprofesionales e incluso de miembros de la comunidad que podían desempeñar tareas que no necesitan una formación académica. En el área materno-infantil, ello está redundando, por ejemplo, en la incorporación de la partera empírica como uno de los recursos. En fin, se trata también de transmitir conocimientos de salud a la población, principalmente a las madres.

En 1978, en Alma-Ata (URSS), se celebró la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, en la que se emitió una Declaración que insta a los gobiernos y a los organismos internacionales "a que apoyen en el plano nacional e internacional el compromiso de promover la atención primaria de salud y de dedicarle mayor apoyo técnico y financiero, sobre todo en los países en desarrollo". (10)

Esta estrategia recoge los aspectos señalados antes, intensificando más la participación de la comunidad y las acciones preventivas para el resguardo de la salud.

(10) "Alma-Ata 1978. Atención primaria de Salud", OMS-UNICEF, Ginebra, 1978, pp.6 y 7.

Las políticas en materia de educación referidas a los niños pobres de edades tempranas son importantes porque promueven la creación y la asistencia continua y progresiva de servicios de educación inicial y porque inciden en el nivel educativo y de conocimientos de los agentes que intervienen en su cuidado y formación.

La educación preescolar es de escasa cobertura en todos los países de América Latina, por lo que en algunos se han adoptado ciertos criterios o modalidades que pueden beneficiar a mayor número de niños pobres. Hay casos en que se han establecido normas de admisión a los centros preescolares oficiales de manera que éstos sirvan únicamente a los niños pobres, por lo menos en una primera etapa. En otros casos se promueven o apoyan centros de atención al preescolar en los que la comunidad tiene una activa participación en la conducción del servicio.

Es importante señalar que en los centros de educación inicial oficiales y en los que la comunidad juega el rol más importante, el interés no sólo se refiere a la preparación de los niños para la escuela o para estimular su desarrollo intelectual, sino que se promueve también la prestación de otros servicios, como alimentación complementaria y salud, por ejemplo.

Entre las medidas destinadas a mejorar los

niveles educativos de la población en situación de pobreza continúan vigentes las campañas de alfabetización, la extensión de cobertura mediante modalidades como la nuclearización de las escuelas, la adecuación de los contenidos educativos a las necesidades y realidades de los sectores pobres, la difusión de conocimientos en esa población, el uso de medios de comunicación social, y otros.

En muchos países el sistema educativo ha cumplido un papel importante en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, sobre todo en el medio rural. (11)

En el campo de la alimentación y nutrición se está tratando de corregir la atención parcializada y sectorial que han recibido los problemas que afectan a los niños pobres. El propósito es ligar la solución de problemas específicos a políticas más globales que contemplen todos los factores determinantes de la situación alimentaria y nutricional. En algunos países se han definido o están en formulación políticas con esta amplitud, en otros se trata de enlazar servicios para que los casos solucionados no reviertan y puedan ingresar a otro nivel de

(11) Sobre este tema véase el trabajo de Pedro J. Núñez "La escuela en áreas rurales modernas", Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO- CEPAL- PNUD, DEALC/12, Buenos Aires, Diciembre 1978.

prestaciones.

Un tercer bloque de políticas tiene relación con los agentes cercanos que intervienen en la atención de las necesidades de los niños pobres.

En lo que se refiere a la madre y la familia, no existe un conjunto homogéneo y completo de disposiciones especialmente formuladas para mejorar su bienestar; más bien confluyen políticas desde diversos sectores. Sin embargo, las transformaciones operadas en las entidades que se constituyeron para atender a los niños han derivado también en una preocupación por dar coherencia y orientaciones a las disposiciones que influyen en la situación de la madre y la familia en general.

En cambio, en el caso de la comunidad sí se han formulado políticas respecto de su organización y participación. Prácticamente todos los gobiernos han realizado programas de desarrollo comunal en los medios rural y urbano. También los sectores sociales han utilizado los recursos de la comunidad para llevar a cabo sus actividades.

Ultimamente, en algunos países se está tratando de corregir el carácter paternalista y utilitario que tienen esos programas, al otorgar a las comunidades mayor participación en el diseño de las formas de organización y en las decisiones y conducción de los servicios y acciones que

se promueven. Es evidente que en este campo están presentes los conflictos políticos y de confrontación de intereses de los grupos sociales. (12)

VII. RESUMEN

Para concluir, se pueden sintetizar algunos aspectos relacionados con la formulación de las políticas dirigidas a los niños pobres de edades tempranas.

- Se impone una tarea de coordinación que dé coherencia y establezca las relaciones y complementariedad entre todas las medidas que emanan de diferentes fuentes e inciden en los factores, ambientes y agentes que intervienen en el desarrollo del niño.
- Estas políticas deben estar integradas a aquellas más generales del desarrollo nacional, de modo que concreten sus correspondientes objetivos y compensen los efectos no deseados producidos por las políticas generales.
- Deben considerar las diferentes situaciones y relaciones sociales que originan la pobreza en los niños y, en consecuencia, tienen que proponer medidas y acciones en los niveles nacional, regional, de la comunidad y de la familia.

(12) Rolando Franco y Eduardo Palma, Ibid, pp. 51-61.

- Las acciones tienen que ser diferenciadas de acuerdo con las sucesivas etapas por las que atraviesan los niños en su continuo desarrollo.
- Aun cuando se enfrenten problemas específicos como la desnutrición, por ejemplo, el carácter integral de desarrollo del niño impone la prestación de servicios adicionales, para lo cual deben quedar establecidos la coordinación sectorial y los mecanismos de relación pertinentes.
- Gran parte de los problemas de los niños pobres de edades tempranas tienen solución en el nivel de la comunidad. Por lo tanto, las políticas dirigidas a ellos tienen que considerar medidas que permitan una participación activa de la población en la determinación de sus problemas, en la búsqueda de soluciones y en la ejecución de las acciones programadas.
- La participación de la comunidad exige, por otro lado, el apoyo de las instituciones públicas y de las organizaciones oficiales establecidas en ese nivel.
- Reconocida la importancia de la familia en el cuidado y formación de los niños, es necesario redefinir algunos conceptos como la educación, la salud, la alimentación y otros, teniendo en cuenta la totalidad del núcleo familiar, y sobre esa base diseñar modalidades de prestación de atenciones que correspondan a esas definiciones.

Los servicios que se establezcan deben asegurar el flujo continuo de los medios que requieren para funcionar. No puede haber una interrupción.

Una opción

El UNICEF ha propuesto un nuevo enfoque para superar las barreras que han encontrado los esfuerzos desplegados en la satisfacción de las necesidades primarias de los niños. Los esquemas hasta ahora practicados han dado aparentemente todos sus frutos y sin embargo los niveles de pobreza todavía son altos. Lo más grave es que los costos "unitarios" de esos esquemas aumentan significativamente cuando se trata de alcanzar a los grupos de población del medio rural más apartados y a los contingentes humanos que año tras año se trasladan a las grandes ciudades.

Ese nuevo enfoque reúne las siguientes características:

- El objetivo es satisfacer un conjunto de necesidades básicas, de modo de lograr el desarrollo sano del niño.
- Los menores de las familias en situación de pobreza son los sujetos prioritarios de las atenciones.
- Las acciones en su conjunto han de ser definidas, programadas y ejecutadas en el nivel de la comunidad (rural o urbana), con la participación de las organizaciones de base.

- Los servicios deben ser prestados por miembros de la comunidad que reciban capacitación y luego sean apoyados y supervisados por personal de mayor nivel de especialización, estableciendo mecanismos de relación y complementariedad con los servicios oficiales.
- Se trata de rescatar y desarrollar soluciones que las comunidades han encontrado para resolver sus problemas.
- Se propone la difusión de soluciones técnicas sencillas y de bajo costo que tengan correspondencia con las características de las comunidades.
- Los conocimientos y experiencia de las comunidades serán revalorizados e incorporados en las acciones y en los contenidos de los programas educativos.

A este enfoque UNICEF lo denomina "Estrategia de servicios básicos". Es una sistematización y un intento de difundir soluciones eficaces que las propias comunidades han encontrado al enfrentar problemas que los afectan directamente.