



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.32 /c.2  
E/ICEF/SIMP.13

ORIGINAL: ESPAÑOL

NECESIDADES BASICAS DE LA NIÑEZ EN SITUACION DE POBREZA  
CRITICA Y MARCO INSTITUCIONAL PARA SU ATENCION

El autor, Javier Toro, es Coordinador General del Proyecto Interagencial de las Naciones Unidas para la Promoción de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición (PIA/PNAN). Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no representar las del PIA/PNAN ni de las otras instituciones participantes en el Proyecto.

79-11-2883



NECESIDADES BASICAS DE LA NIÑEZ EN SITUACION DE POBREZA  
CRITICA Y MARCO INSTITUCIONAL PARA SU ATENCION

El autor, Javier Toro Ochoa, es Coordinador General del Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición. Las expresiones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no representar las de las Organizaciones Participantes en dicho Proyecto.



## Indice

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| INTRODUCCION . . . . .   | i             |
| CAPITULO I. LAS NECESIDADES BASICAS DEL NIÑO Y LOS<br>CONDICIONANTES DE SU ATENCION . . . . .  | 1             |
| 1. Necesidades Básicas Físicas . . . . .   | 1             |
| 2. Necesidades Básicas Psico-afectivas . . . . .   | 5             |
| 3. Necesidades Sociales . . . . .  | 14            |
| 4. Dimensión Social de las Necesidades Básicas<br>del Niño de Edad Temprana . . . . .  | 15            |
| CAPITULO II. LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES VIGENTES<br>EN AMERICA LATINA PARA CONTRIBUIR A LA<br>ATENCION DE LAS NECESIDADES DEL NIÑO . . . . .                     | 17            |
| Cuadro 1 . . . . .   | 19            |
| Cuadro 2 . . . . .   | 27            |
| CAPITULO III. OBSTACULOS EN LOS PAISES DE LA REGION A<br>LA ATENCION DE LAS NECESIDADES BASICAS<br>DEL NIÑO DE EDAD TEMPRANA EN LAS FAMILIAS<br>MAS POBRES . . . . . | 30            |
| 1. Obstáculos propios del estado de pobreza<br>crítica . . . . .   | 31            |
| 2. Obstáculos a la valoración del niño . . . . .   | 36            |
| 2.1 Tradición inconsciente . . . . .   | 36            |
| 2.2 La heterogeneidad cultural . . . . .   | 41            |
| 3. Factores Institucionales . . . . .  | 43            |
| CONCLUSIONES . . . . .   | 46            |
| RECOMENDACIONES . . . . .  | 48            |



## INTRODUCCION

Desde finales de la década del 50 grupos académicos de inspiración humanista (Economía y Humanismo, por ejemplo) empezaron a poner en cuestión la concepción entonces vigente de desarrollo. Se empezó a afirmar que, de hecho, los pobres no se beneficiaban con el crecimiento del producto. Lo que en aquella época fuera una insólita afirmación fue tomando cuerpo progresivamente, sobre todo en la segunda parte de los años 60, cuando el tema fue objeto de debates y seminarios en distintos centros académicos y mucho más aún a lo largo del presente decenio. Esta nueva percepción de la realidad, aunque no generalmente admitida, trajo consecuencias tanto en la concepción del desarrollo y sus objetivos, como en los enfoques y actitudes de la cooperación internacional técnica y financiera, de origen multilateral o bilateral.

Fue así como, cada vez en forma más manifiesta, se pusieron de relieve las necesidades básicas de la gente más pobre, su nivel de privación en términos de activos productivos, empleo e ingresos, acceso a los servicios básicos y su marginación social, cultural y política. Prosperaron los estudios de cuantificación y análisis de la distribución de los beneficios del crecimiento entre los distintos estratos socioeconómicos de varios países 1/, 2/ y las investigaciones sobre empleo y desempleo. La comprobación de las precarias condiciones de vida de la población campesina y de la

---

1/ Adelman y Morris "Quién se Beneficia con el Desarrollo Económico, Distribución del Ingreso-Selección de Alejandro Foxley, CEPLAN, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1974, pp. 25-72.

2/ Ahluwalia, M. "Income Inequality: Some Dimensions of the Problem", Redistribution with Growth, a joint study by the World Bank's Development Research Center and the Institute of Development Studies at the University of Sussex, Oxford University Press, London, July 1975, pp. 3-27.

casi imposibilidad radical de mejorar su nivel económico, generó los programas de desarrollo rural integrado y la orientación preferente de la cooperación financiera internacional hacia esos programas 3/. La conciencia creciente de las necesidades alimentarias y nutricionales insatisfechas, hizo incluir, al menos en algunos países, objetivos explícitos de alimentación y nutrición dentro de las estrategias nacionales de desarrollo. De otra parte, la imposibilidad de dotar de recursos médicos a todas las poblaciones trajo como respuesta la llamada atención primaria en salud que cada vez es más practicada. La demanda social de educación hizo multiplicar novedosos programas a través de medios de comunicación masiva. Igualmente, ha avanzado la idea de que sea la comunidad la que identifique sus propios problemas, defina sus prioridades y se organice, con solidaridad y cohesión creciente, para solucionarlos, en entendimiento con los agentes de desarrollo exteriores a ella. También se han hecho progresos en materia de compilación y difusión de las llamadas "tecnologías apropiadas" para medios y condiciones limitadas en recursos 4/, 5/ y 6/.

- 
- 3/ Mahbub Hag "Cambio de Acento en las Políticas Crediticias del Banco" y "El Banco Mundial y el Mundo más Pobre", Finanzas y Desarrollo, Vol.15 N°2 y 3, Revista del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Carvajal S.A., Cali Junio y Septiembre 1978.
- 4/ Schumacker, E.F. "Small is Beautiful", Perennial Library, New York, 1975.
- 5/ VITA, "Manual de Tecnología para la Comunidad", Publicidad Artística Litográfica S.A., México 1972.
- 6/ Fondation Canadienne contre la Faim "Un Manuel de Technologie Appropriée", Comité de l'Education, Ottawa, 1976.

En síntesis, se vive actualmente un proceso gradual de toma de conciencia de los caracteres y magnitud de la pobreza. Los distintos pueblos y gobiernos, según sus recursos y la disposición de sus grupos dirigentes, adoptan variadas formas de combatir la pobreza, con el estímulo y respaldo de los organismos internacionales de cooperación. El presente Simposium Internacional sobre la Pobreza Crítica en la Niñez, se inscribe dentro de la tendencia señalada. Sin embargo, cabe advertir que los cambios que hasta ahora se han hecho en la línea descrita, no han sido fáciles y que no es posible hacer optimistas generalizaciones. Distintos factores culturales, políticos, económicos e institucionales que se examinarán más adelante impiden e impedirán por mucho tiempo una más rápida y profunda modificación de los desequilibrios existentes.

En medio de la familia pobre y sin que pueda desligarse de ella ni de la comunidad, está el niño menor de 6 años. Indudablemente, él es quien primero recibe las consecuencias de la situación de pobreza crítica. Su condición pasiva, su estado de dependencia total, su fuerte vulnerabilidad y la importancia determinante de las condiciones que le rodean, hacen de él el más duramente afectado por la situación de pobreza.

Los organizadores de esta reunión han solicitado al autor un documento sobre el marco institucional para la atención de las necesidades del niño más pobre de edad temprana en América Latina y el Caribe. Una respuesta cabal a este tema implicaría un reconocimiento país por país de los programas en marcha y de las instituciones responsables, labor que sobrepasa las posibilidades inmediatas del autor. Se ha optado entonces por un trabajo de mucha menor pretensión, pero que permita vincular claramente las necesidades del niño, las políticas y programas dirigidos a ellas y las

instituciones públicas, privadas o religiosas pertinentes al caso.

En el capítulo primero se pretende hacer un reconocimiento de las necesidades básicas del niño desde su gestación has ta los 6 años e identificar los condicionantes dela atención normal de ellas.

El capítulo segundo da una visión general de las instituciones que contribuyen a la atención de las necesidades del niño pobre antes reconocidas y se hacen algunos comentarios al respecto.

El capítulo tercero analiza los obstáculos a la atención de las necesidades del niño de edad temprana en las familias más pobres.

Termina el documento con algunas conclusiones y recomendaciones.

El autor agradece la valiosa cooperación recibida de Welnes Benjamin, Gilberto Calvo y Tatiana Retivoff para la preparación de este documento.

## CAPITULO I. LAS NECESIDADES BASICAS DEL NIÑO Y LOS CONDICIONANTES DE SU ATENCION

Las necesidades básicas del niño menor de 6 años son de tres tipos: físicas, psico-afectivas y sociales. Las primeras se refieren a las condiciones biológicas y a la seguridad material mínima indispensable para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo físico. Las segundas, consideran al niño en la relación con sus padres y, en general, con el entorno familiar. Ellas orientan definitivamente el desarrollo de la personalidad del niño, su futura vida afectiva y su comportamiento en la relación interpersonal. Las últimas, hacen referencia a la inserción del niño dentro del medio ambiente extrafamiliar.

### 1. Necesidades Básicas Físicas

Las necesidades físicas del niño en las edades que aquí se consideran hay que dividir las en dos períodos: antes y después del nacimiento. Durante el primero, su formación y desarrollo dependen exclusivamente de las condiciones de la madre. Por lo mismo, independientemente de la herencia genética del hijo en gestación, el estado nutricional de ella, previo a la concepción y durante el embarazo, la atención de salud que recibe, las costumbres higiénicas, los estados psicológicos, el ambiente afectivo, el nivel educativo y los valores culturales que la rodean, son de importancia determinante para la evolución fisiológica del embarazo y el estado de la criatura al término del mismo. Todos estos factores, agregados a la edad de la madre y al número de paridades previas, constituyen fuerte condicionantes del completo y sano desarrollo físico del niño en la vida intrauterina, de su maduración y su peso

al nacer. La debida atención al momento del parto debe culminar este complejo y delicado período 7/. Resulta obvia la importancia de un ingreso familiar suficiente y estable para que la madre pueda disponer de las mínimas condiciones personales y familiares indispensables y preparar lo necesario para recibir a la criatura.

Después del nacimiento las necesidades básicas físicas del niño pueden resumirse en: alimentación y nutrición, salud e higiene, amparo físico y vestido. Su alimentación durante los primeros meses sigue dependiendo de la madre. Las características bioquímicas de la leche materna y las inmunoglobulinas activas que contiene, hacen al niño resistente contra diferentes tipos de desórdenes gastrointestinales y contra una variada gama de posibles infecciones. "Es más probable que el lactante crezca mejor con la leche materna que con cualquier otro alimento". La necesidad energética media de un niño durante el primer año es de 112 kilocalorías por kilogramo de peso, o sea, en promedio, alrededor de 820 calorías diarias. Estas necesidades se elevan a 1.360 kilocalorías por día en el segundo y tercer año y a 1.830 kilocalorías por día en el cuarto y quinto año de vida. En cuanto a proteínas, es claro que durante la lactancia y la infancia en general, las necesidades proteicas son mayores que en la edad adulta 8/.

---

7/ National Research Council. Committee on Maternal Nutrition. "Nutrición de la Futura Madre y Evolución del Embarazo". Editorial Limusa, México, 1975, pp. 21-45.

8/ Passmore, R. et al. "Manual sobre Necesidades Nutricionales del Hombre", OMS: Serie de Monografías N° 61, FAO: Estudios sobre Nutrición N° 28, Ginebra, 1975.

La formación del sistema nervioso central, comenzada en la vida intrauterina, termina su desarrollo durante estos primeros años. Se están también construyendo durante muy corto tiempo huesos, tejidos, músculos, etc. que necesitan oportunamente la materia prima correspondiente. De allí los altos requerimientos de proteínas durante las primeras edades y la importancia de otros nutrientes específicos en la alimentación cotidiana. En general, una adecuada nutrición impone una disponibilidad de alimentos en cantidad, calidad y combinación satisfactorias.

Durante la segunda parte de la gestación y hasta el segundo año postnatal, se produce el llamado "período de crecimiento cerebral rápido". "Durante esta época el cerebro en desarrollo tiene una vulnerabilidad notablemente incrementada a las restricciones nutricionales del crecimiento". En un período tan crítico la severidad, naturaleza y duración de la desnutrición tiene consecuencias que los especialistas continúan investigando 9/. Se habla sí de alteraciones estructurales y funcionales del sistema nervioso central, de dificultades para la atención y la concentración, de consecuencias ambas en las capacidades cognitivas y de asociación 10/. En tales condiciones, la mayor o menor atención paterna y el recibir a tiempo estímulos específicos para el desarrollo - temas que serán considerados más adelante - contribuyen a la recuperación de las posibilidades perdidas.

---

9/ Dobbing, John "Nutrición y Desarrollo del Cerebro" Conocimientos Actuales en Nutrición. Traducción al español de la 4a. edición original de "Present Knowledge in Nutrition" publicada por The Nutrition Foundation, INCAP y ALAN, Guatemala, 1978.

10/ OMS "Malnutrición y Desarrollo Mental" Crónica de la OMS Vol. 28, N° 3, Marzo de 1974, pp. 103-110.

Por su parte, las necesidades de salud e higiene del niño están condicionadas por el acceso a los servicios de salud de su familia, las condiciones adversas o positivas del ambiente y los conocimientos y prácticas de higiene familiares. La nutrición inadecuada y el mal saneamiento se refuerzan recíprocamente para dar paso a las enfermedades. La desnutrición por sí misma hace más vulnerable al niño a los ataques del medio. A su vez, las infecciones o parásitos pueden entorpecer el proceso de ingestión, digestión y absorción de los alimentos y provocar, a su turno, la desnutrición.

La vivienda familiar constituye, conjuntamente con la presencia de los padres o sus sustitutos, el epicentro del resguardo y amparo físico del niño. Las condiciones de ella respecto a localización, materiales, espacio, luz, aireación, dotación para la vida doméstica y facilidades mínimas de servicios, habida cuenta del número de miembros de la familia, van a condicionar gran parte de la seguridad física del niño y de sus riesgos de morbilidad. Además, el grado en que la vivienda sea suficiente y acogedora provoca en todos los miembros de la familia reacciones de agrado o indisposición que repercutirán en su estado de ánimo y, por lo mismo, en el trato hacia el niño. Especial mención debe hacerse de la importancia de la disponibilidad de agua corriente extra o intra domiciliaria y de las facilidades para disposición de excretas y basuras. Su ausencia equivale a una fuerte elevación de los riesgos de enfermedad y muerte del menor. En relación con el bienestar y la seguridad física del niño, hay que destacar la cocina y el baño de la casa.

La atención simultánea de las necesidades físicas consideradas, va a condicionar el crecimiento, desarrollo y vigor físicos del niño, gran parte de su desarrollo mental y su

capacidad para resistir las adversidades del medio. En síntesis, se va a favorecer o a impedir en gran medida el desarrollo del potencial genético del niño y, en muchos casos, su su pervivencia.

Dos condiciones familiares son esenciales para una adecuada respuesta a estas necesidades. Los conocimientos básicos de la madre respecto a alimentación, nutrición, salud, cuidado del niño e higiene familiar. Segundo, un ingreso suficiente y estable de la familia, proporcionado para la satis facción de las necesidades básicas de todos sus miembros. Es to último implica un empleo estable y remunerado por quienes están en edad de contribuir a solventar los gastos de la fami lia, o bien, el disponer de activos productivos propios debidamente aprovechados.

## 2. Necesidades Básicas Psico-afectivas

El hombre, dadas sus exigencias psíquicas permanentes de seguridad, amor, estima y realización de sí mismo (A. H. Maslow) y su naturaleza social tiene, durante sus primeros años, grandes necesidades psico-afectivas cuya atención o de satención le marcarán para toda la vida. Ellas están estrechamente vinculadas a su entorno familiar. Las principales podrían ser las siguientes: presencia de los padres; familia unida; amor; aceptación y comprensión; trato cálido cercano y permanente; medio familiar tranquilo; estimulación psico motriz afectiva y cognitiva y normas estables de permissibili dad.

La presencia de los padres es condición de la seguridad afectiva y factor decisivo en el desarrollo emocional. El amor parental generará la confianza en sí mismo. Esa seguri dad y esa confianza permitirán más adelante enfrentar al mun do sin ansiedades, percibir la realidad de la vida, tolerar

lo malo y ver al mundo como algo bueno y no como algo peligroso y amenazante. La familia unida le facilitará el aprendizaje e introyección de los roles familiares correspondientes al hombre y a la mujer y la creación de modelos con los cuales tenderá a identificarse. Todo esto contará también en la vida adulta para la elección de pareja y para la vida sexual personal.

El trato cálido, cercano y permanente y la aceptación y comprensión por parte de los padres tiene, en esta época de la vida, cuando menos, dos funciones primordiales: desarrollar la capacidad de aprendizaje del hijo y desarrollar su personalidad. Desde luego, ambas no son de igual categoría y la primera contribuye a la segunda, pero, las dos implican un proceso gradual que normalmente solo se cumple con la presencia, atención y cuidado de los padres y, en su defecto, de otras personas muy vinculadas al niño afectivamente.

La capacidad de aprendizaje requiere primero, el desarrollo de operaciones sensitivo motoras (formación del mundo de los objetos y del medio inmediato) que se cumplen dentro de los primeros 18 meses de vida. El niño pasa sucesivamente a través de experiencias, por las conductas reflejas, las primeras coordinaciones, las primeras percepciones de los objetos, la atención y relación con ellos, la acción más intencionada y precisa, la noción de causalidad, la repetición, la acción sistemática sobre el medio y la búsqueda curiosa de soluciones para llegar a "las primeras representaciones simbólicas y las primeras manifestaciones de una búsqueda sistemática de soluciones que no se basa solo en los tanteos y las equivocaciones" 11/.

---

11/ Muller, Philippe "El Desarrollo Psicológico del Niño"  
Ediciones Guadarrama S.A., Madrid, 1968, pp. 59-65.

"De los dos hasta los siete años se elaboran lentamente las operaciones mentales que después, a los once o doce años, se estructuran y perfeccionan". Se habla entonces de operaciones concretas, "en las que el niño se deja llevar por las evidencias perceptivas" 12/. Más adelante vendrán las operaciones formales. En este progresivo avance del niño, la presencia afectuosa y estimulante de los padres ayuda al proceso, impide los retardos, facilita las recuperaciones y sirve de modelo para facilitar el mecanismo de imitación, tan decisivo en el aprendizaje.

Mención especial debe hacerse de la llamada estimulación para este desarrollo. Una vez alcanzada la maduración neurológica necesaria en cada caso, es posible estimular distintas funciones sensoriales como la vista, el oído y el tacto, integrarlas entre sí, asociarlas con la motricidad, suscitar la atención, la curiosidad y la búsqueda exploratoria, provocar respuestas personales, adquirir experiencias y aprender a expresar sus necesidades internas y a dar respuesta ante situaciones. Se llega así a poder discriminar formas, colores y movimientos; distinguir sonidos, combinaciones y ritmos; reconocer formas, texturas y temperaturas. La cantidad de vocabulario y la amplitud de las experiencias influyen en la apertura de la inteligencia, en el desarrollo de nuevas funciones y en el mayor conocimiento y manejo del universo - personas y cosas y circunstancias - que circunda al niño y por lo mismo en su evolución psicológica y afectiva.

La respuesta atenta y oportuna de los mayores a la expresión natural de los impulsos motores, fónicos y sensoriales del niño, puede entenderse como una estimulación al revés, es decir, la estimulación provocada por el niño en el medio

---

12/ Op. cit.

social que le rodea. Estas formas de expresión, de exploración y comunicación del niño, establecen una realación dinámica en el adulto hacia él y generan o refuerzan las actitudes favorables. El desinterés de los adultos por el niño, el trato frío o esporádico y la falta de estímulos, deterioran al niño psicológica y físicamente. Deja de comer, hace regresiones, se enferma más frecuentemente, se hace apático, es decir, se apaga psicológica y físicamente, situaciones todas que amplían el distanciamiento de los mayores hacia el niño. En este sentido es clásico el ejemplo del lactante desnutrido que, falto de alimentos y de estímulos, cae en la apatía y acaba por generar actitudes de rechazo en sus padres.

La segunda gran función del trato personalizado, cercano y afectuoso entre los padres y el hijo es la de desarrollar la personalidad de éste 13/. Las edades que aquí se consideran están dominadas fundamentalmente por: un desarrollo biológico, un desarrollo sensitivo motor, un desarrollo afectivo, la aparición del pensamiento y el primer desarrollo de la comunicación a través del lenguaje, el aprendizaje de los hábitos básicos sobre la forma de comer y control de los esfínteres, el aprendizaje de la marcha, el progresivo descubrimiento de las personas y las cosas familiares exteriores al niño, el aprendizaje de las bases de socialización según el sentido ético de la cultura en que se crece, y el establecimiento de las bases primeras y definitivas de una psique personal propia del hijo. Esto último es el reflejo de la influencia y trato de las personas que rodean al niño, de su reacción ante ellas, del amor, seguridad y estímulo que le brindan, de las pautas que le imparten y de los modelos que se le ofrecen para que

---

13/ Muchielli, Roger "La Personnalité de l'Enfant" Troisième Edition. Les Editions Sociales Françaises, Paris, 1963, pp. 25-91.

pueda construir las primeras formas de un yo personal. Pudiera decirse que estos desarrollos se producen, cada cual en su momento apropiado, a lo largo de dos etapas, una primera en la que la madre tiene las responsabilidades principales y que concluye al término del segundo año y otra que pudiera llamarse familiar y que comienza cuando el niño ya puede comunicarse a través del lenguaje.

La madre es la principal coadyuvante externa para el desarrollo biológico, pone las bases del desarrollo afectivo y, a través de innumerables vivencias de relación es, en la primera etapa, el principal centro de protección y de seguridad. Alrededor de ella el niño tiene las primeras experiencias motrices. Con su intervención se desarrollan los primeros mecanismos de inhibición y de control y ella es para el niño la pauta de aprobación y de prohibición. A medida que el niño va adquiriendo capacidad motriz y autonomía para desplazarse, subir o bajar, tomar objetos pequeños y examinarlos, empieza a diferenciar poco a poco su yo del no yo, a desatar su curiosidad por todo lo que le rodea y comienza a construir internamente lo real. La actitud de la madre hacia el niño en aquellos momentos y las experiencias valorizantes o frustrantes de entonces sentarán las bases para el enfrentamiento posterior del futuro adulto ante las exigencias socio-culturales de su medio.

La progresiva adquisición del lenguaje le permite al niño un cambio en el sistema de comunicación con su medio. Al parecer es entonces, final del segundo año, comienzos del tercero, cuando empieza a contar más la presencia del padre en la relación con el niño y en el desarrollo de la personalidad. Padre y madre se vuelven los epicentros de la familia y el universo y el niño los considera todopoderosos. Durante este período aparece un negativismo, una actitud contraria.

Es el primer período de oposición, que habrá de repetirse más tarde a los ocho años y al final de la adolescencia y que le servirá al niño para tomar conciencia de sí e intentar una primera afirmación personal. De nuevo serán los padres la unidad de referencia para dar las orientaciones y establecer los límites de tolerancia. Durante el tercer año empiezan las tendencias a la imitación de los padres y adultos, dentro de un mundo mágico en el cual las cosas solo existen para el niño con relación a él, dentro de una confusión entre lo real y lo imaginario. Su percepción y su acción son entonces primordialmente afectivas. Entretanto, se va haciendo el aprendizaje de conductas sociales elementales adecuadas a la edad que, como es obvio, son recibidas a través de los padres. Por medio de los juguetes u objetos de juego, el niño expresa y transmite sus tensiones frente a un mundo que aún no puede entender, pero sobre el cual sus padres son la unidad de medida y el ejemplo que hay que seguir.

Durante el cuarto y quinto año de vida la relación parental va a tener un nuevo contenido y nuevas consecuencias. El niño va a descubrir su sexo y va a experimentar una gran curiosidad a este respecto con relación a sus padres. El manejo natural de esta materia por parte de ellos, las respuestas verdaderas, simples y claras, sin connotaciones negativas, le darán seguridad y confianza. Viene entonces un momento crítico, el llamado estado edípico en el que la actuación de los padres va a permitir o demorar la resolución de los conflictos afectivos que al respecto tienen el hijo o la hija. No es este el lugar para examinar los fenómenos que entonces acontecen en el niño y sus posibles repercusiones futuras. Baste decir que la supervivencia o no de ellos condicionará en gran parte la vida sexual del futuro adulto y sus relaciones de pareja.

De grandes consecuencias en la personalidad futura es la

relación padre-niño. Sus actitudes tiránica, demasiado indulgente, indiferente y lejana, inestable, la ausencia prolongada, la presencia esporádica, o bien, la muerte del padre después de los cuatro años del niño, dificultan la normal estructuración de la personalidad o la deforman, lo que puede agravarse según sea la actitud de la madre frente a tales circunstancias. El padre y la madre cumplen en el hogar funciones específicas con roles complementarios. Son para el niño modelos o prototipos ideales que él se fija, a los cuales tiende a imitar y con los cuales quiere identificarse. Cuando el trato paterno y la actitud materna son negativos o conflictivos, se distorsionan las imágenes de padre y esposo o de madre y esposa y pueden suscitarse rechazos futuros de la virilidad o la feminidad, y aún comportamientos homosexuales.

Finalmente, es necesario mencionar a los padres como agentes socializadores. De ellos aprende el niño los roles que va a cumplir en la sociedad. También, a través de ciertas pautas, premios y castigos, adopta determinadas conductas las que, más tarde, una vez probadas en su interrelación con otras personas, se van a convertir en hábito permanente. Los roles que el hijo ve en sus padres e introyecta hacen parte de una tradición cultural que lleva implícita pautas persistentes de pensamiento y de acción, es decir, una escala de valores y un sentido ético cuyas bases se establecen inconscientemente antes de los 6 años. El hijo necesita normas estables de permisibilidad, la falta de ellas las interpreta como desafecto, como falta de valoración personal. El exceso de permisibilidad genera delincuencia y el trato autoritario y absoluto da lugar a seres débiles, temerosos, o bien, a resentidos sociales que más tarde proyectan violentamente contra la sociedad - es decir la proyección de los padres - su odio, su protesta, su rebelión.

Como se ve, la necesidad de la presencia activa y afectuosa

de los padres es fundamental en el equilibrado y completo desarrollo del hijo. De allí la gravedad del abandono o desertismo familiar. Se habla de desertismo familiar "cuando el vínculo afectivo entre el niño de 2 a 6 años y sus dos padres, es inexistente, como consecuencia de actitudes generalmente inconscientes o involuntarias de ellos o por carencia familiar. Hay inexistencia de la relación a este nivel, ya sea por abandono puro y simple o por desinterés, o porque las relaciones son impersonales". "La carencia total o parcial de relaciones parentales y sus efectos sobre el equilibrio psicológico del niño serán más o menos graves. La perturbación provocada en aquel momento no se limita a la edad en cuestión. Bien al contrario. Generalmente ocurre que los efectos inmediatos permanecen poco visibles y aún parecen compensarse de una manera o de otra. Pero la fisura (en la mente del niño) está ahí y ella se rebelará plenamente largo tiempo después minando la personalidad o arruinando el equilibrio psicológico del adulto". Casos típicos de estas situaciones son las hospitalizaciones prolongadas de un niño durante esta edad, los padres lejanos que no se ocupan de él, los padres que tienen frecuentemente entre ellos discusiones y violencias físicas. Las familias numerosas en las que la carga de deberes domésticos y la falta de ayuda impide que la madre pueda establecer vínculos efectivos personales con cada uno de sus hijos ni aún ocasionalmente, puede dar lugar a la impersonalidad de las relaciones familiares si no existen otros medios de compensación. En todos estos casos, el abandono hace que el niño se forme una imagen desvalorizada de sí mismo que le acompañará toda la vida 14/.

---

14/ Op. cit. pp. 76-79.

Es evidente que no es fácil la atención psico-afectiva del niño que acaban de examinarse. Todo adulto lleva consigo tensiones y problemas antiguos o actuales que interfieren en la vida normal de relación y particularmente en la familia. El niño pequeño, quizá por su indefensión, no escapa a estas circunstancias. Sin embargo, de todas maneras, la conciencia de las implicaciones de la paternidad, el afecto y respeto de los membros de la familia, el conocimiento de las etapas de desarrollo del niño y de sus necesidades, los conocimientos sobre estimulación, la congruencia en la actitud de los padres y el comportamiento de ellos coherente con las normas impartidas y principalmente, su equilibrio y tranquilidad psíquica facilitan la atención de aquellas necesidades del niño.

La ausencia temporal de los padres, particularmente por razones de trabajo, las demandas de socialización del hijo y el insuficiente conocimiento de los padres han dado lugar al establecimiento de instituciones -salas, jardines infantiles, etc.- que, en su lugar, se ocupan de atender las necesidades psico-afectivas del niño. También, en caso de ausencia de los padres o familiares sustitutos, o por estado irregular del niño, (abandonados, limitados o retardados, inválidos, etc.), se han creado instituciones que se ocupan de ellos, como sustitutos del entorno familiar. En ambos casos, quienes atiendan al niño deben tener el equilibrio, la conciencia, el conocimiento y el afecto para poder brindarle el amor, la seguridad, la comprensión y el trato que él necesita en estas edades.

### 3. Necesidades sociales

El niño, al exterior de su inmediato entorno familiar, empieza a experimentar algunas necesidades a partir de los 5 años, si bien su nivel de socialización es aún muy reducido. Difícilmente puede suponerse un niño entre 4 y 6 años confinado permanentemente en su casa. El contacto con otros niños de su misma edad, familiares o vecinos, o bien de guarderías o jardines infantiles, le introducen poco a poco en una vida de sociedad exterior a su familia. Igualmente, los medios visuales de difusión masiva lo ponen en comunicación con un universo mucho más amplio, acorde con el mundo de fantasía e imaginación en el cual él se desenvuelve. También es frecuente la presencia de personas mayores, amigas o relacionados de sus padres o hermanos, con las cuales el niño puede establecer una comunicación. Pero esta nueva dimensión de relación no le puede ser negativa. El niño necesita entonces ser valorado como persona humana, que se respete su hogar y los miembros de su familia, que se le brinde seguridad y que además se le den oportunidades de comunicación y de recreación.

La atención de estas necesidades implica toda una actitud por parte de la comunidad: respeto, sin discriminación de raza ni sexo, aceptación y comprensión del niño, conciencia de sus necesidades, respeto por la unidad, integridad y valores familiares. Cualquier desvalorización de su padre o su madre le llegará profundamente al niño, para quien ellos significan todo poder y toda perfección. En síntesis, debe existir una valoración del niño que, a la vez que amplíe su universo y le estimule su desarrollo social, le ofrezca oportunidades acordes a su edad.

Importancia especial tienen entonces las facilidades físicas y culturales propicias a la expresión, crecimiento, desarrollo y recreación del niño, el contacto con la naturaleza, la observación de los animales y las plantas y las oportunidades de encuentro de otros niños en parques, jardines y centros de recreo.

#### 4. Dimensión Social de las Necesidades Básicas del Niño de Edad Temprana

Después de reconocer las necesidades básicas del niño desde su gestación hasta los seis años y de examinar sus condicionantes y su importancia, es necesario, dada la naturaleza de este Simposio, situar especial y temporalmente la atención de esas necesidades, refiriéndolas específicamente al niño latinoamericano de familia más pobre. Aunque otros documentos que aquí se presentan cuantifican, caracterizan y localizan la situación de pobreza crítica existente en América Latina, se da a continuación una imagen sintética al respecto, a fin de poner en evidencia la razón de ser de las instituciones nacionales que se ocupan de este material y a las cuales se referirán los capítulos siguientes.

Sobre una población de 368 millones de habitantes que tendrá América Latina en 1980, entre 147 y 155 millones estarán en condiciones de pobreza crítica, la mayoría de los cuales vivirán en la zona rural. Se calcula que para el mismo año habrá 35.5 millones de niños menores de 6 años en condiciones de pobreza, de los cuales 14.8 millones vivirán en las ciudades y 20.7 en el campo <sup>15/</sup>. Esta población se sitúa entonces en comunidades

---

<sup>15/</sup> CEPAL "Pobreza y los Primeros Años de la Niñez. Situación en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, Agosto 1979.

rurales apartadas, en áreas de población indígena o en barrios suburbanos. Los hogares presentan el mayor número de mujeres como cabezas de familia y la menor proporción de personas activas. Sin embargo, son las familias más numerosas. A nivel rural, son familias en economía de subsistencia, minifundistas o sin tierras, o bien, asalariados sin trabajo permanente. A nivel urbano presentan fuerte desempleo, ocupación esporádica o tienen trabajo independiente sin capital. La escasez de ingresos frente a las necesidades, la precariedad de la vivienda, la falta de servicios básicos, la falta de conocimientos y la marginación social y cultural, son comunes a todas 16/.

En estas condiciones, qué posibilidades tiene el niño menor de 6 años de poder substituir físicamente, tener un desarrollo psíquico, afectivo, cognitivo y social adecuado a su edad? La respuesta no puede darse en términos generales. Sería necesario examinar las condiciones específicas de cada medio y en él, lo que alcanza a llegarle positiva o negativamente al niño. Esta realidad y sus implicaciones humanas y sociales ha dado lugar a la existencia de las instituciones de atención del menor que pasan a considerarse en el capítulo siguiente.

---

16/ Terra, J.P. "Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe". El Niño en América Latina y el Caribe, UNICEF. Editorial Antártica, Santiago de Chile, 1979. p.p. 35-81.

CAPITULO II. LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES VIGENTES  
EN AMERICA LATINA PARA CONTRIBUIR A LA ATENCION  
DE LAS NECESIDADES DEL NIÑO

Las instituciones son formas operativas a través de las cuales la sociedad cumple determinados objetivos y funciones. Sin ellas, la implementación de las acciones propuestas resulta, en la práctica, imposible.

Generalmente, las instituciones se cristalizan en esquemas burocráticos simples o complejos, con una estructura organizativa y una división de funciones acordes con el grado de complejidad del rol para el cual son concebidas. Dentro de este contexto, cada institución cumple una función social. El carácter indispensable o prescindible de dicha función depende del grado en que la sociedad pueda o no funcionar adecuadamente sin su presencia. La existencia de instituciones para la atención del menor pareciera ser una necesidad no sólo concomitante con el proceso de desarrollo social y cultural sino con la magnitud de los problemas que enfrenta este grupo de edad en cada sociedad.

De hecho, la atención de la niñez en América Latina ha llevado a la creación de un gran número de instituciones más o menos complejas según el grado de desarrollo social, económico y cultural que ha alcanzado cada sociedad y los recursos económicos y humanos destinados a este fin.

Un primer examen revela que son muchas y muy diversas las instituciones que se ocupan del niño. Sin embargo, a partir de la información que pudo reunir el autor sobre el particular, no es fácil detectar el nivel de complejidad en el cual operan dichas instituciones. Igualmente, resulta difícil descubrir, en lo concreto, el tipo de acción al cual se encuentran abocadas, las características sociales específicas

de los grupos poblacionales que atienden, la magnitud de su cobertura y el grado de coordinación con que actúan. De allí la dificultad de un análisis pormenorizado de ellas.

Sin embargo, es posible, a partir de la información recogida, hacer un análisis general de las características institucionales y de las formas de operación con que América Latina enfrenta la atención de las necesidades del niño.

Con este objeto se incluye el Cuadro 1 que representa una forma de comprobar en la realidad la existencia de instituciones en América Latina cuyas políticas y programas atienden las necesidades del niño, mediante una acción encaminada a crear los condicionantes indispensables para esa atención.

Cabe una primera comprobación: la agrupación de necesidades y condicionantes para su atención pareciera adecuada. En efecto, las instituciones existentes mantienen programas relacionados con ellas y su acción no revela la atención de necesidades o condicionantes no consideradas.

Por otra parte, llama la atención la multiplicidad y diversidad de instituciones tanto del sector público como privado, relacionadas con la atención de las necesidades del niño. Esto demuestra una antigua preocupación por la suerte del menor, reveladora de la existencia de sociedades sensibles a los problemas del niño, en términos humanos, en términos del niño como persona en sí. En cambio, la escasa coordinación que aparece en su acción y la parcelación de la atención que brindan, permite suponer que esa sensibilidad no se ha vinculado a los problemas del niño como expresión de una realidad de orden más general. En otros términos, pareciera no haberse vinculado la atención del niño a la atención de los problemas de la pobreza como un todo.

El Cuadro agrupa a las instituciones del sector público, universidades, sector privado e instituciones religiosas





involucradas en programas y actividades destinados a la atención del niño. En el sector público destaca la acción de los Ministerios del Interior o Gobierno, de Salud, Educación, Justicia, Trabajo, Obras Públicas, Vivienda, Comunicación y Planificación. Todos ejecutan, coordinan o planifican programas y acciones que de alguna manera se relacionan con los problemas de la infancia, de acuerdo al esquema de necesidades presentado.

Las universidades realizan programas de investigación, capacitación, de valorización del menor y algunas de comunicación por medios masivos orientados al mismo fin. En todo caso, su enorme potencialidad aparece muy lejos de estar agotada en los programas señalados.

El sector privado se revela muy prolífico en este campo, pues múltiples fundaciones, universidades, centros y grupos actúan en favor de la niñez, tantos que algunos países han establecido mecanismos de coordinación de todos estos esfuerzos. Por último, las iglesias, reafirmando su centenaria tradición, mantienen muchos programas en favor del niño.

Existe alguna sectorialización de estos esfuerzos institucionales? O todos actúan en todo? El análisis general de la acción institucional sugiere tres interesantes campos en que la acción aparece diversificada:

Primero, las instituciones oficiales actúan con exclusividad en el campo legislativo: legislación laboral, familiar, salarial, de adopción y protección del menor. En síntesis, el Estado ha asumido la función de normar acerca de la seguridad social y la seguridad del niño.

Una responsabilidad casi total tienen las instituciones del Estado en algunos programas: tal es el caso de los programas relacionados con la infraestructura física en los campos de las obras públicas y la vivienda, de los programas de

saneamiento ambiental y de salud pública: inmunizaciones y vacunaciones.

Por último, las instituciones oficiales actúan casi exclusivamente en programas de seguridad pública relacionados con la seguridad del menor en el medio social.

En relación con la función planificadora del Estado para la solución de problemas de la niñez, se encontró, en ocho países analizados, que la planificación se limita a los programas dirigidos a la atención de necesidades físicas generales.

Segundo, las instituciones privadas e iglesias no tienen un sector donde actúen exclusivamente; comparten con el Estado los distintos tipos de actividades encaminadas a la atención de las necesidades del niño. Sin embargo, se observa una tendencia a concentrar su acción en programas de alimentación suplementaria, de recuperación nutricional, de comedores de distinto tipo, de educación y capacitación familiar, tanto formal como informal, de estimulación, de salas cunas, guarderías y jardines infantiles, hogares temporales y sustitutos, de recreación y de educación de la expresión artística. Esta realidad permite caracterizarlas como instituciones orientadas a la educación y la atención sintomática de los problemas de la niñez. Una vez constatado el daño, las instituciones disponen de programas para atender esos problemas y para soluciones más profundas usan la acción educativa como respuesta.

Un tercer campo aparece como preponderante para el sector universidades. Su acción está vinculada a cuatro tipos de programas: de estimulación, de capacitación de personal especializado, de comunicación por medios masivos y de valoración del menor. Justamente, le corresponde a las universidades todo aquello que se relaciona con los avances científicos encaminados a crear mejores condiciones físicas, culturales y sociales para el niño, con la preparación del personal técnico adecuado para

actuar en programas que reflejen una mayor valoración del niño. En estas acciones, se reitera, no parece agotarse la capacidad de las universidades, pero sí señala una línea de acción muy prometedora. En efecto, ellas representan en América Latina la mayor concentración de talentos juveniles, de capacidad docente superior y tal vez, de capacidad científica. Estas capacidades, hacen de las universidades importantes centros inspiradores de políticas. Si las universidades asumen un rol más activo en la atención de los problemas de la infancia en un medio de pobreza, su contribución alcanzaría niveles de alta significación que podrían traducirse en lo siguiente: funcionamiento de experiencias pilotos para ser generalizadas una vez comprobados sus beneficios; obtención de la información necesaria para la adopción de políticas nacionales y desarrollo de una solidaridad social estable e informada, expresada en forma de acciones sistemáticas y científicamente válidas.

Las tendencias anotadas aparecen en el conjunto de instituciones que operan en América Latina y no se refieren a ningún país o región en particular. En su globalidad, sin embargo, dan la idea de un esquema institucional donde los sectores asumen responsabilidades más o menos definidas en la atención de las necesidades del niño. Si estas tendencias se dieran efectivamente en la realidad de los países, ellos tendrían un esquema de acción coherente para la atención integral de aquellas necesidades en su contexto social y económico.

El imperativo de esta comprobación lleva al análisis de las instituciones agrupadas por países, objeto del Cuadro 2.

El espectro de las instituciones que contribuyen a la atención de las necesidades del menor en América Latina, es muy amplio y va desde mecanismos simplemente paliativos y asistenciales, aislados y limitados, hasta formas coordinadas e integradas de solidaridad social. Los programas integrados

representan una formulación de este segundo nivel de acción. Los beneficios de estos últimos programas parecen dirigirse no sólo a los niños en sí, sino a las familias y a las comunidades a las cuales pertenecen.

Un primer intento de examen de las instituciones que tienen incidencia sobre la situación del menor de 0-6 años revela cierto grado de correlación entre el tipo de acción llevado a cabo por estas instituciones y el nivel de desarrollo social y cultural de las sociedades. Aparentemente, los países más pobres y de economías rurales de América Latina orientan principalmente sus acciones, a favor del niño, hacia la satisfacción de algunas necesidades físicas posiblemente como mecanismos de compensación de los déficits observados a nivel del sistema global. Evidentemente, lo anterior no conlleva ningún juicio de valor respecto de la eficiencia, de la eficacia y de la calidad de estas instituciones.

Un segundo hecho digno de ponerse de relieve es la diferencia entre las instituciones aquí consideradas de los países del Caribe y de Centroamérica, de una parte, y de los países del cono sur (Argentina, Chile, Uruguay) de otra. Los primeros, con excepción de México y de Cuba, están en un proceso más reciente de desarrollo social, mientras que los segundos han logrado superar niveles mínimos de necesidades básicas, gracias a la aplicación de políticas sociales desde hace mucho más tiempo, lo que explica que las acciones a favor de los niños en este segundo grupo, cubran más ampliamente que los primeros las necesidades psico-afectivas y sociales. Podría aducirse que los países del cono sur poseen mayores recursos humanos y económicos que los primeros. No obstante, pareciera ser que el problema no es sólo de disponibilidad de recursos, sino principalmente de una mayor valoración del niño, propia de civilizaciones más urbanas.

Es cierto que el Cuadro 2 representa sólo una visión general y no exhaustiva de las instituciones objeto de este estudio existentes en América Latina y sobre las cuales pudo obtener información el autor. Sin duda, existen muchas más en cada uno de los países examinados. El Perú, por ejemplo, dispone de más de 150 instituciones y programas que se ocupan de esta materia. De todos modos, pareciera ser que la multiplicidad de instituciones y de programas constituye un reflejo de la magnitud de los grupos sociales que se encuentran en condiciones de marginalidad y de pobreza extrema y en favor de los cuales una acción del Estado y de la sociedad resulta indispensable.

En el Caribe se observa la existencia de instituciones que, a partir de la atención de necesidades del niño, actúan sobre los padres y sobre el entorno social. Como ejemplo, un programa de jardines infantiles sirve de punto de partida para programas de salud y de empleo en favor de la familia y de la comunidad en que reside.

En gran parte de Sud América, se observa una tendencia a incluir los programas orientados hacia la atención del niño dentro del esquema tradicional de los ministerios. Sin embargo, en ellos, existen ya institutos orientados conjuntamente a la familia y al niño dentro de una concepción integral. Tal es el caso del DIF en México (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), ICBF en Colombia (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) y del PROMADEF en el Perú (Instituto de Protección del Menor y de la Familia).

En general, se constatan, en varios países, acciones ya sean educativas, de nutrición o de salud, etc., es decir, parceladas y no integradas a esfuerzos interinstitucionales concertados dirigidos a una misma población objetivo. Los programas de desarrollo rural integrado y algunos de alimentación y nutrición son afortunadas excepciones a esta falla.

En relación con algunas de las instituciones que aparecen en el Cuadro 2 y sobre las cuales se obtuvo una información más detallada, se encuentra que sus objetivos o propósitos son desproporcionados para los recursos que poseen y para las acciones que finalmente cumplen.

Un fenómeno positivo que se observa en algunos países es la tendencia al establecimiento de instituciones de coordinación, y en dos de ellos se llega a coordinar tanto las instituciones públicas como las privadas.

La observación del contenido de los Cuadros 1 y 2 lleva a la conclusión de que en general, en los países de América Latina, las instituciones existentes están progresivamente superando el esquema clásico de tratamiento de la situación de pobreza a través de programas aislados de alimentación, de educación o de salud y que emerge una conciencia de las necesidades del niño: físicas, psico-afectivas y sociales, que deben ser atendidas en forma coordinada, integral y suficiente.

Cuadro 2

## AMERICA LATINA: ALGUNAS INSTITUCIONES Y PROGRAMAS NACIONALES DE INCIDENCIA EN LA ATENCION DE LAS NECESIDADES DEL NIÑO DE LAS FAMILIAS MAS POBRES

| Subregiones   | Necesidades Físicas  | Necesidades Psico-afectivas   | Necesidades Sociales  |
|---|--|---|---|
| <b>A. CARIBE</b>  |  |   |   |
| Barbados  | PAREDOS (Parent Education for Barbados)<br>-Satisfacción de las necesidades materiales físicas   | PAREDOS<br>-Satisfacción de las necesidades emocionales del niño<br>-Satisfacción de la necesidad de una relación estable con los padres                | PAREDOS<br>(Modificación de modelos de crianza)   |
| Antigua<br>Barbados<br>Dominica<br>Granada<br>Jamaica<br>Sta. Lucía<br>San Vicente<br>Trinidad y Tabago | Centro Regional del Desarrollo del Pre-escolar (RPCDC)<br>-Ayudar a los padres a mejorar su capacidad financiera para proveer las necesidades básicas de sus hijos<br>Planificación Alimentaria y Nutricional - Vigilancia A/N   | Ministro de Estado para Asuntos de la Mujer y Servicios de la Infancia  | RPCDC<br>-Investigación y capacitación en Bienestar Social  |
| Cuba  | El Niño en la Comunidad<br>Instituto del Niño (Centros de atención del menor)<br>-Alimentación - Salud - Educación<br>Comisión para la Atención a la Infancia  | Asociación Nacional de Padres y Maestros<br>Instituto del Niño<br>-Desarrollo intelectual y mental del niño   | Instituto del Niño<br>Educación y capacitación de padres  |
| Haití   | Departamento de Asuntos Sociales<br>Oficina de Nutrición<br>Programas de Salud - Agua potable - Inmunización<br>Desarrollo Rural Integrado<br>Secretaría del Plan - Oficina de Planificación Social<br>Centros de Recuperación Nutricional<br>Comisión Médica Cristiana de Haití<br>Sociedad Haitiana de Pediatría   | Educación Rural<br>Desarrollo Comunitario   |   |
| República Dominicana  | Consejo Nacional para la Niñez<br>(Salud, Alimentación y Nutrición)  | C.N.P.N.<br>Eduación de Padres  | C.N.P.N.<br>Recreación  |
| Jamaica   | Ministerio de Estado para Asuntos del Niño<br>Centro de Capacitación para el Bienestar Social<br>Planificación Nacional de Alimentación y Nutrición<br>a) Corte de Relaciones Familiares de Jamaica<br>-Alimentación<br>b) Centro de Aprendizaje de Hermitage (o Proyecto del Parque)<br>-Alimentación, Ingreso  | a) Corte de Relaciones Familiares de Jamaica<br>-Adopción, Mantención Familia Unida<br>b) Centro de Aprendizaje de Hermitage<br>-Planificación Familiar | a) Corte de Relaciones Familiares de Jamaica<br>-Reconocimiento Derechos del Niño<br>b) Centro de Aprendizaje de Hermitage<br>-Educación de Padres - Asistencia Social  |
| <b>B. CENTROAMERICA</b>   |  |   |   |
| Costa Rica  | Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares<br>Oficina de Bienestar Social (Conjunto de Instituciones)<br>-Problemas Económicos<br>a) Instituto Nicarro de Ayuda Social<br>-Atenuación de la miseria en poblaciones marginales<br>b) Dirección de Seguridad Social<br>-Protección del trabajador<br>c) Oficina de Programas de la Mujer y de la Familia<br>-Atención familiar desintegrada<br><br>Programas Sectoriales de Alimentación y Nutrición-M.de Salud<br><br>Patronato Nacional de la Infancia<br>-Salud, educación<br>Cajas Costarricenses del Seguro Social<br>-Salud, educación | c) Oficina de Programas de la Mujer y de la Familia<br>-Atención del menor abandonado<br>d) Hogares de Menores (Diversos)                               | e) Instituto Centroamericano de Extensión de la Cultura<br>- Programa de educación general  |
| El Salvador   | Consejo Salvadoreño de Menores<br>Comisión Nacional de Asistencia Social<br>Promoción a la Familia, la Infancia, Juventud<br>Plan Nacional de Bienestar para Todos<br>- Salud, Trabajo   | Plan Nacional de Bienestar para Todos<br>-Educación Preescolar  | Consejo Salvadoreño de Menores<br>Comisión Nacional de Asistencia Social<br><br>Plan Nacional de Bienestar para Todos<br>-Educación de los padres y legislación menores |

Cuadro 2 (continuación)

| Subregiones | Necesidades Físicas   | Necesidades Psico-afectivas  | Necesidades Sociales  |
|-------------|---|--|---|
| Guatemala   | Secretaría de Bienestar Social<br>Consejo de Bienestar Social, División Bienestar del Niño y la Familia<br>Unidad de Bienestar Social del Consejo Nacional de Planificación Económica   | Consejo de Bienestar Social  | Consejo de Bienestar Social   |
| Honduras    | Consejo de Bienestar Social<br>-Alimentación, Salud<br>Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN)<br>a) Junta Nacional de Bienestar Social<br>-Salud<br>b) Centros Nutricionales Comunes<br>-Atención desnutridos II grado, alimentación   | Consejo de Bienestar Social<br>-Menores en situación irregular<br><br>Junta Nacional de Bienestar Social<br>-Desarrollo del menor, hogares sustitutos<br><br>c) Estimulación Precoz<br>-Educación Preescolar<br>Desarrollo Integral de la Familia  | Consejo de Bienestar Social<br>-Educación, Protección Familiar<br><br>Junta Nacional de Bienestar Social<br>-Previsión Social   |
| México      | Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia<br>-Salud, Alimentación<br>Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)<br>-Capacitación laboral (ingreso), Salud, Alimentación, Nutrición<br>Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIER)<br>-Política de Ingresos y Precios<br>Instituto Nacional de Nutrición<br>Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)<br>-Política de Ingresos y Precios<br>Instituto Mexicano de Seguros Sociales | Desarrollo Integral de la Familia (DIF)<br>-Educación Preescolar, Centros, Jardines<br><br>COPLAMAR<br>-Educación Familiar<br><br>Patronato de Promotores Voluntarios  | Desarrollo Integral de la Familia (DIF)<br>-Apoyo Jurídico<br><br>COPLAMAR<br>-Atención Social y Jurídica   |
| Nicaragua   | Instituto Nicaragüense de Seguridad Social<br>-Alimentación, Salud, Saneamiento ambiental<br>Comisión Intersectorial para la Alimentación y Nutrición<br>-Alimentación, Educación Nutricional<br>Departamento de Bienestar Social<br>-Alimentación  | Junta Nacional de Asistencia y Previsión Social<br>-Educación especial, Hogares<br><br>Departamento de Bienestar Social<br>-Hogares, Institutos  | Junta Nacional de Asistencia y Previsión Social<br>-Asistencia Social   |
| Panamá      | Dirección General de Bienestar Social<br>-Ingreso<br><br>Programa de Huertos Comunitarios y Cría de Animales<br>-Producción de alimentos<br><br>Hospital del Niño<br>-Salud, Organización de Comunidades, Producción de alimentos<br>Comisión Nacional del Niño<br>-Salud, Nutrición<br>Instituto Panameño de Rehabilitación Especial<br>-Salud, Nutrición  | Instituto Panameño de Rehabilitación Especial<br>-Niños Limitados<br><br>Centro de Educación Básica General<br>-Educación y Desarrollo<br>Hospital del Niño<br>-Educación de la Madre<br><br>Comisión Nacional del Niño<br>-Educación Familiar<br>Instituto Panameño de Rehabilitación Especial<br>-Educación Familiar | Consejo de Bienestar Social y Desarrollo Comunal<br>Ministerio de Planificación y Política Económica (Dirección de Planificación Social)<br><br><br><br>Comisión Nacional del Niño<br>-Recreación y Deportes<br>Instituto Panameño de Rehabilitación Especial<br>-Recreación y Deportes |

| Subregiones           | Necesidades Físicas  | Necesidades Psico-afectivas   | Necesidades Sociales  |
|-----------------------|--|---|---|
| <b>C. SUD AMERICA</b> |  |   |   |
| Argentina             | Secretaría de Estado de Acción Social  | Subsecretaría del Menor y la Familia  | Secretaría de Acción Social   |
| Bolivia               | Junta Nacional de Acción Social de la Presidencia<br>Sistema Nacional de Alimentación y Nutrición<br>Plan de Alimentación y Nutrición<br>Programa de Desarrollo Rural Integrado<br>Producción de Alimentos, Salud, Saneamiento, Mejoramiento Ingresos<br>Acción Cultural Loyola (Producción, Ingreso)  | Dirección Nacional del Menor<br><br>Educación Familiar  | Dirección Desarrollo Social (Ministerio Plan. Coordinac.)<br><br>Organización Comunitaria |
| Brasil                | Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición -INAN-<br>-Alimentación, Producción de Alimentos<br>Sistema Nacional de Provisión<br>Consejo Nacional de Recursos Humanos -Inst. Plan. Econ. y Social<br>Servicio Nacional de Aprendizaje (SENAI) -Capacit. Laboral<br>Legión Brasileña de Asistencia   | Fundación Nacional de Bienestar del Menor<br><br>CEAPE - Estimulación del Preescolar  |   |
| Colombia              | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar<br>Plan de Alimentación y Nutrición<br>Desarrollo Rural Integrado<br>Servicio Nacional de Aprendizaje<br>Módulos de Ampliación de Cobertura (IAC) Atención Primaria Salud<br>Instituto de Crédito Territorial (Erradicación Tugurios)<br>Proyecto de Desarrollo Urbano Zonas Marginadas<br>Instituto de Mercadeo Agropecuario | Programa Menor Abandonado (Gamin)<br>Programa Menor en Situación Irregular y Menor limitado<br>Programa Educación Familiar, Educación Preescolar<br><br>Legislación de Familia<br><br>Programa de Centros de Cuidados Diarios                                 | Unidad de Desarrollo Social (Depto. Nacional de Planeac.)                                 |
| Chile                 | Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN)<br>Corporación para la Nutrición Infantil (Recuper. desnutridos)<br>Ministerio del Interior (Vivienda, Programa Empleo Mínimo)<br>Instituto Nacional de Capacitación (INACAP)<br>Servicio Nacional de Capacitación<br>Servicio Nacional de Salud  | CONICYT - Desarrollo Social, Salud y Medio Ambiente<br><br>Legislación (Defensa Social del Menor)<br>Programa Educación Preescolar - Ministerio Educación<br>Junta Nacional de Jardines Infantiles - Ministerio del Interior                                  |   |
| Ecuador               | Patronato Nacional del Niño<br>Instituto de Nutrición  | Oficina de Protección del Niño  |   |
| Guyana                | Plan Nacional de Alimentación y Nutrición<br>Agencias Voluntarias  |   |   |
| Paraguay              | Oficina Nacional de Progreso Social<br>Programa Integrado de Desarrollo Rural<br>Proyecto de Educación Dentro del Hogar<br>-Educación Alimentaria, Saneamiento   |   | Oficina Nacional de Progreso Social   |
| Perú                  | Instituto Nacional de Protección del Menor y de la Familia<br>Proyecto de Capacitación a la Familia Campesina<br>-Nutrición, Empleo<br>Planes Integrales de Desarrollo (PID)<br>Proyecto Integrado de Asentamientos Rurales (PIAR)<br>Secretariado Nacional de Instit. Privadas de Bienest. Social   | Instituto Nacional de Protección del Menor y la Familia<br>-Educación Medios Masivos, Hogares Transitorios<br><br>Comité Pro Rehabilitación del Menor<br>Pueblos Jóvenes (Educación Inicial)<br>Instituto Nacional de Teleeducación (apoyo educación inicial) | Legislación Primera Infancia y Edad Preescolar  |
| Uruguay               | Consejo del Niño   | Centros de Cuidado Diario   |   |
| Venezuela             | Instituto Nacional del Niño<br>Instituto Nacional de Nutrición<br>Instituto Agrario Nacional<br>Corporación de Mercadeo Agrícola<br>-Comercialización (precios bajos)<br>Programas de Atención Primaria en Salud<br><br>Instituto Nacional de Cooperación Educativa (Capacitación laboral)   | Hogares de Cuidado Diario<br>-Atención a niños cuyas madres trabajan<br><br>Federación de Instituciones Privadas para la Asistencia del Niño<br><br>Fundación del Niño  |   |

Nota: Este cuadro no pretende dar un inventario de las Instituciones (diferentes de los Ministerios) o de los programas en marcha que atienden directa o indirectamente las necesidades básicas del menor en los países de la Región, sino dar una visión general de la situación al respecto.

CAPITULO III. OBSTACULOS EN LOS PAISES DE LA REGION A LA  
ATENCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DEL NIÑO DE EDAD  
TEMPRANA EN LAS FAMILIAS MAS POBRES

Las numerosas actividades que se realizan en bien del menor y la existencia y operación de las instituciones que vienen de examinarse, pudieran llevar, por una rápida generalización, a la creencia de que existe una común preocupación por el niño pobre y de que las carencias de sus familias están siendo relativamente compensadas para atender las necesidades básicas tratadas al comienzo de este documento. Sin pretender, de ninguna manera, desconocer todo lo que se está haciendo, ni de subestimar su importancia para muchos niños y su contribución para propiciar un lento cambio social en la materia, el autor considera que existen en la Región, aunque no con igual forma e intensidad en todos los países, obstáculos radicales que impiden que el niño pobre pueda satisfacer adecuadamente sus necesidades como se proclama en los Derechos Internacionales del Niño. Esos obstáculos pueden dividirse entre los que hacen relación, de una parte, con la existencia de la pobreza, sus causas básicas, sus modos de vida y las limitaciones resultantes para el desarrollo del niño y de otra, con las tradiciones culturales negativas para su valoración y atención adecuadas. Existen también factores institucionales que se oponen a la adecuada intervención de las instituciones del Estado para facilitar y complementar la acción de los padres. El examen de estos obstáculos no es fácil ni cómodo, pero, no puede omitirse porque, en todo lo que se refiere a la atención de las necesidades humanas, siempre es necesario saber qué se hace y qué deja de hacerse y porqué.

1. Obstáculos propios del estado de pobreza crítica

Para poder entender en cada pueblo los modos de vida de los distintos estratos o grupos que integran el cuerpo social, es necesario conocer cómo se han plasmado históricamente cada uno de esos estratos y cómo se han fijado las instituciones y reglas del juego que regulan su interacción social. En este caso, pareciera entonces necesario revisar, aunque sea rápidamente, los factores que han dado origen al estado de pobreza crítica de millones de familias, a fin de perfilar el contexto social, económico y cultural que explica la razón de ser de la situación del niño menor en ellas.

Una mirada retrospectiva a la historia latinoamericana permite una interpretación histórica y socio-económica de la génesis del problema actual de la pobreza crítica. Las culturas y civilizaciones precolombinas poseían valores, normas y creencias propios y formas de organización social, económica y política peculiares a cada una de ellas. El conquistador llega y con su presencia y el proceso de aculturación consiguiente, empieza la destrucción sistemática del modo de vida aborigen. Como prolongación de la experiencia española de los siglos anteriores, en su lucha contra los moros y sarracenos durante la llamada Guerra de Reconquista, la corona contrata con particulares el descubrimiento y sometimiento de los nuevos territorios que habrían de incorporarse al dominio real. Aparecen entonces las "capitulaciones", según las cuales el Estado español cedía al conquistador individual ciertos privilegios y facultades políticos, a trueque de los riesgos personales que él asumía. La codicia del oro encontrado y la naturaleza "misionera" (sic) de la empresa se asociaron para considerar al nativo como "infiel" o "pagano", lo que autorizó al conquistador para disponer de sus vidas, bienes y trabajo. La institución de la "encomienda" y dentro de ella de los llamados

"servicios personales", dió lugar al trabajo forzoso y a incontables abusos. En la minería esto ocasionó la desintegración de la unidad familiar indígena y el sacrificio de muchas vidas. La declaración de que las tierras de América eran de propiedad del rey, es decir "tierras realengas" equivalió al despojo de los indios y a la iniciación de un sistema de apropiación, venta y transmisión de las tierras. Solo se excluyeron las llamadas "reducciones" o "resguardos de indígenas". Al sometimiento del nativo y a la destrucción sistemática de sus formas culturales se agregaron el monopolio del comercio y la limitación del tipo de industrias que pudieran establecerse en territorio conquistado. Además, la corona dispuso que cada una de las colonias debía comerciar directamente con la metrópoli.

Se estableció una forma de estratificación en la cual el peninsular, el criollo, el indio, el negro, los mestizos, mulatos y pardos recibieron un trato diferencial por el cual se formalizaban privilegios en favor de los primeros y cada vez menos oportunidades para los demás. Se gestó así la segregación social y étnica, la negación de oportunidades de acceso al conocimiento, a la riqueza y al poder, lo que fue configurando las pautas y valores sociales y las instituciones que habrían de continuar históricamente. La independencia implicó un relevo en las élites pero variaron muy poco las estructuras anteriores, salvo en unos pocos países. La abolición de la esclavitud fue quizá el hecho más significativo que, muchos años después, vino a introducir una variación significativa en el sistema de relaciones sociales.

Cada nación se fue construyendo jurídica y económicamente según los modelos europeos de entonces, Francia e Inglaterra. La agricultura y el comercio y en algunos casos la minería, aportaron la base económica. La fisonomía del Estado se fue estructurando poco a poco en medio de tensiones, luchas de grupos,

guerras civiles e influencias externas, hasta culminar en constituciones nacionales estables de formas democráticas y en partidos políticos también democráticos.

La severidad del esquema original de estratificación social permaneció con pocas variantes durante mucho tiempo y sólo se fue modificando en la medida en que se introdujeron y consolidaron nuevos derechos ciudadanos. Estos fueron posibles como consecuencia de la introducción de nuevas ideas y de enfrentamientos internos, de reivindicaciones de sectores antes excluidos que lograron organizarse y hacerse oír, o por la emergencia de nuevos grupos de presión, asociados al descubrimiento de nuevas riquezas, a la exportación de nuevos productos, al surgimiento de la industria nacional, a la introducción de nuevas tecnologías o a la presencia de inversiones extranjeras. En otros casos, fue una fuerza exterior la que le dió su fisonomía al Estado y las pautas de ordenamiento a la sociedad. Siempre la posición en la estratificación social y en la estructura del poder, ha estado correlacionada con la posesión de la riqueza y el ingreso, el nivel de conocimientos, el lugar en la escala ocupacional, el grado de información y de organización en ella y la adhesión a la escala de valores y normas recibida de los antepasados o agregadas en el tiempo por los grupos predominantes. Quienes, por razón de su origen, de su localización remota, de su posición social inferior, del rol que la organización les asignó y de su imposibilidad de hacerse oír, no pudieron adquirir mayores conocimientos, ni ajustarse a las nuevas tecnologías, ni ejercer influencia en los procesos decisorios de orientación y asignación de los recursos, se quedaron relegados en la vida social económica y política y aún desarrollaron subculturas propias acordes con su situación. Tal es el caso de las familias en estado de pobreza crítica 17/.

---

17/ Toro, J. et al. "Apuntes para una Interpretación Histórica y Socioeconómica del Estado de Desarrollo de Colombia". "I Conferencia Nacional sobre Familia, Infancia y Juventud" Bogotá, mimeo, Marzo 1970, pp. 121-133.

En estas condiciones, el crecimiento económico ha acentuado los desequilibrios ya sea en beneficio de las élites o de las clases medias, según la menor o mayor vigencia democrática 18/. La economía se dinamiza conforme a los recursos disponibles, el capital y el nivel tecnológico incorporado y, principalmente, según los intereses de los demandantes de bienes y servicios. Su ejemplo más patente se ha dado en la economía rural latinoamericana. "El sector agrícola se vió dinamizado fundamentalmente por el surgimiento de nuevas estructuras urbanas que se convirtieron en las grandes demandantes de productos agrícolas y por tanto determinaron el tipo y composición de la demanda. La estructura agrícola se vió también fuertemente dinamizada por el sector externo y por los tipos de demanda que provenían de él y de su tendencia a la internacionalización, todo lo cual impuso ciertos rasgos al desarrollo de la agricultura".

"Ambos hechos alentaron el surgimiento de un sector moderno muy importante y muy necesario al cual se orientaron en gran medida las políticas económicas y la asignación de los recursos, y los beneficios del proceso técnico. Pero ese sector moderno no fue capaz de resolver los problemas sociales de la agricultura porque quedaron fuera del contexto de los políticos y aún fuera del contexto dinámico de la economía".

"Hemos ido creando una estructura social en la que, por una parte, tenemos un sector moderno que responde a los estímulos dinámicos de una sociedad de consumo, fundamentalmente radicados en los sectores medios y altos y en los sectores de

---

18/ Graciarena, Jorge "Tipos de Concentración del Ingreso y Estilos Políticos en América Latina" Revista de la CEPAL. Segundo semestre de 1976, Santiago de Chile, pp. 203-238.

demanda internacional, pero no ha habido una estructura del crecimiento que diera estímulos a la transformación de la llamada agricultura tradicional que sigue, en muchos países de la Región, pesando dolorosamente como uno de los grandes desafíos a las políticas y a la imaginación de los Gobiernos". 19/.

En general, el crecimiento económico de América Latina, por la forma como se ha dado, por las estructuras sociales, políticas y culturales internas en las que se ha producido y por algunas de las fuerzas externas que lo han orientado, es decir, por los estilos de desarrollo seguidos, no ha permitido que millones de familias puedan participar tanto en los esfuerzos como en los beneficios de ese "desarrollo".

Así las cosas, resulta fácil concluir que los millones de familias latinoamericanas en estado de pobreza crítica considerados en este Simposio, están radicalmente impedidos para poder, por sí mismos, cambiar significativamente su situación y su contexto y, en consecuencia, poder atender plenamente las necesidades básicas de sus hijos de edad temprana, a menos, que la sociedad toda entera se disponga a remover aquellos impedimentos y cuente con los recursos y con los mecanismos para hacerlo. Pudiera aducirse en respuesta a esta afirmación que la organización comunitaria está resolviendo la precaria situación de muchos campesinos y grupos suburbanos marginados. Esto es cierto y muy valedero para algunos servicios básicos. Sin embargo, gran parte de las causas de su difícil situación escapan por completo a la organización y a la acción de aquellas comunidades.

---

19/ Iglesias, Enrique V., Discurso pronunciado en la Reunión Técnica CEPAL/FAO sobre Desarrollo Social Rural en América Latina, 9-11 Agosto 1978 en Montevideo, Uruguay.

Si bien en último término, la decisión de cambios tan importantes es de carácter político y propias de cada país, la cooperación internacional tiene un rol muy valioso para el caso, tanto en la promoción como en el apoyo técnico y financiero indispensables.

## 2. Obstáculos a la Valoración del Niño

### 2.1 Tradición Inconsciente

La cultura es una determinante inconsciente del comportamiento humano porque lleva implícita una escala de valores, normalmente duradera, de la cual surgen pautas persistentes de pensamiento y de conducta. "Toda cultura es para los que viven dentro de ella el camino normal y natural, justo y único de la vida". A lo largo del proceso histórico y de la interacción social, se fueron formando las tradiciones culturales. Ellas se transmiten de generación en generación y se modifican conforme a los cambios sociales acontecidos en cada época y a las innovaciones que esos cambios le introducen. Cada generación transmite a la siguiente un mensaje cultural y ésta lo recibe como una especie de experiencia colectiva de la cual, a su vez, es portadora y transmisora 20/.

Al parecer existe una especie de inconsciente histórico colectivo, asociado con determinadas condiciones de vida o ciertos estados personales o sociales, por el cual los adultos, desvalorizan al niño de edad temprana y llegan a agredirlo y

---

20/ Turner, Ralph "Las Grandes Culturas de la Humanidad", Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pp. 23-34 y 1.152-1.246.

maltratarlo física o psíquicamente y aún hasta causarle la muerte 21/.

Los pueblos primitivos debieron vivir al parecer terriblemente acosados por el imperativo de la subsistencia. Su falta de dominio de la naturaleza hacía al mundo fuertemente amenazante. De allí la importancia de la seguridad. Nacían muchos y morían muchos. La población era casi estacionaria y su aumento casi imperceptible. Entre la conquista de nuevos territorios, el enfrentamiento con otros pueblos y la enfermedad, la consideración por el niño forzosamente tenía que ser muy poca. En tales circunstancias, "se aprobaba dar muerte a los recién nacidos y a los viejos, aún del propio grupo, cuando la muerte significaba la seguridad colectiva" 22/. La desvalorización del niño parece un hecho generalizado en las primeras épocas de la historia.

La mitología griega ofrece varios ejemplos en el mismo sentido: Urano apenas nacían sus hijos los aprisionaba en las profundidades de la tierra; Cronos devoraba a los hijos que le daba Rea; Layo abandonó a su hijo Edipo en el monte. En Grecia se aprobaba la eliminación de los niños y en Roma se sacrificaba a los niños no deseados.

En el Antiguo y Nuevo Testamento hay varios testimonios sobre sacrificio de niños: el Faraón ordenó a las parteras egipcias que cuando atendieran el parto de una hebrea observasen el sexo y si era hombre lo mataran. Fue así como Moisés

---

21/ Rascovsky, Arnaldo "El Filicidio" Ediciones Orión, Buenos Aires, 1973.

22/ Turner, Ralph, op. cit. p. 95

fue arrojado al río y rescatado por la hija del Faraón compadecida (Ex. 116, Ex. 122, Ex. 259, Ex. 215). También se lee "en medio de la noche mató Yahvé a todos los primogénitos de la tierra de Egipto, desde el primogénito del Faraón que se sienta en su trono, hasta el primogénito del preso en la cárcel y a todos los primogénitos de los animales" (Ex. 12,29). Tal fue la orden de Yahvé por la obstinación del Faraón en impedir la salida del pueblo hebreo de la tierra de Egipto. También en el Génesis 22,2 se lee "y le dijo Dios: anda toma a tu hijo, a tu unigénito, a quien tanto amas, a Isaac, y ofrécemelo allí en holocausto sobre uno de los montes que yo te indicaré". Más adelante un ángel enviado por Yahvé advirtió a tiempo a Abraham para que no le hiciera daño a su hijo. También en el Libro de los Reyes 16,2 y 3 se encuentra como Ajaz contrariando a su Dios "hasta hizo pasar a su hijo por el fuego". Bien conocida es la historia relatada en el Nuevo Testamento por la cual Herodes irritado sobremanera "mandó matar a todos los niños que había en Belén y en sus términos de dos años para abajo" (San Mateo 2,16).

En el Derecho Familiar Romano el padre tenía poder de vida o muerte sobre los miembros de la familia, podía dejar expuestos a los hijos recién nacidos para que murieran o venderlos más tarde como esclavos 23/. La enseñanza religiosa cristiana "condenó la violencia en las relaciones familiares, excepto como forma de castigo para los niños" 24/. La venta de los niños como esclavos a causa de las deudas de sus padres y la esclavitud de los expósitos se practicó durante varios siglos 25/.

---

23/ Turner, Ralph, Op. cit. p. 945.

24/ Op. cit. p. 1.142

25/ Op. cit. p. 1.145

La Iglesia Cristiana predicó y practicó la mutua ayuda y encausó la caridad en favor de huérfanos, enfermos, viudas, inválidos y hambrientos.

Desde el fin del mundo romano hasta la Alta Edad Media la economía agrícola feudal implica cargas y obligaciones para el vasallo a las que debe responder él con toda su familia, incluidos sus hijos menores. El paso a la economía urbana artesanal y el fin del feudalismo hace que muchos campesinos pierdan su hogar y la seguridad de su trabajo. "Muchos de los niños de las familias más pobres son entonces abandonados, enviados como aprendices o vendidos". Las ciudades que empiezan a surgir disponen de muy pocos servicios y las condiciones de insalubridad originan altas tasas de mortalidad en las primeras edades. La literatura del medioevo indica que los castigos corporales a los niños "eran frecuentes y atroces". El asesinato no era extraño. En Francia se impone a los niños la pena de muerte hasta avanzado el siglo XVIII 26/.

El descenso de la mortalidad que se presenta en el siglo XVIII ocasiona un rápido aumento de la población. A la vez, el artesanado da paso a la industrialización y avanza la urbanización. Con la revolución industrial el niño, quien ya venía siendo ocupado desde siglos antes en labores domésticas, pasa a convertirse en mano de obra barata. Numerosos testimonios escritos de la época de la revolución industrial - Dickens, entre otros - dan cuenta de los maltratos y abusos que sufrían los niños en su alimentación, carga de trabajo, condiciones ambientales, higiene, duración de las jornadas, horas de sueño, atención de la salud, etc. Las leyes que limitaron el trabajo de los niños sólo fueron realmente aplicadas en 1874 27/. Aún

---

26/ Muller, Ph. Op. cit. p. 11

27/ Ebner, Alma et al. "Estudio sobre Agresiones Filicidas" Tesis de Grado, Escuela de Psicología de la Universidad Católica. Santiago de Chile, 1974, pp. 16-27.

en 1886 en texto de la Alianza Internacional de los Trabajadores se considera "un progreso y una tendencia legítima y razonable la de la industria moderna de fomentar la colaboración de los adolescentes y niños de los dos sexos en el gran movimiento de producción social" 28/.

Al final del siglo XIX y comienzos del actual empiezan a reconocérsele derechos propios al niño, al menos en las grandes capitales europeas, actitud que avanza a los Estados Unidos y que poco a poco se generaliza a todas las naciones. Prospera el interés por la pediatría, que en Inglaterra había empezado a mediados del siglo XVIII. Las instituciones dedicadas al cuidado de los niños, cuyas condiciones anteriores eran tales que Maltus llegó a llamarlas "el método más eficaz para detener el aumento de población" 29/, empezaron a modificar sus métodos, sus instalaciones y su trato. El gran cambio de la sociedad hacia el niño se formaliza con la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por unanimidad por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1959. Su aplicación integral "dejaría pequeñas a todas las revoluciones parciales del pasado".

Como se ve por este rápido recuento, el hombre a lo largo de la historia ha sido muy violento, agresivo y duro con el niño menor. Por muchos siglos se le consideró una carga y se justificó su abandono y aún su asesinato. Mas tarde se le sobrecargó de deberes que no estaba en condiciones de asumir y sin darle las mínimas condiciones físicas. Todo ello trasunta desprecio por su vida, rechazo, desinterés y desvalorización. Una actitud tan sostenida a lo largo de la historia, ha debido crear una

---

28/ Citado por Muller, Ph. Op. cit. p. 12

29/ Citado por Ebner, A. Op. cit. p. 28

especie de tradición inconsciente colectiva que se manifiesta en agresiones físicas o psíquicas, hacia el niño, cuando las difíciles circunstancias de los adultos de la familia, o las condiciones para la subsistencia se tornan tan críticas - caso de las familias en pobreza extrema - que el niño menor vuelve a ser sentido como lo fuera antes, una carga, una exigencia, una obligación insostenible. Sobre esta base, el autor considera que las condiciones que rodean a la niñez en medios de pobreza crítica hacen que sea desvalorizada y desatendida no por falta de afecto, sino como consecuencia de una tradición inconsciente que revive y se manifiesta a raíz de las condiciones de vida.

## 2.2 La heterogeneidad cultural

La simultaneidad de sectores marginados y sectores modernos en una misma economía, cada uno con distintas tecnologías y productividades y diferencias notables al interior de las respectivas unidades de producción, ha sido tratada bajo las formas de "dualismo" y de "heterogeneidad estructural" 30/. En el campo cultural pudiera hacerse otro tanto. La heterogeneidad cultural latinoamericana es tan evidente que no se requiere una demostración expresa. Al interior de los países, sobre todo los de mayor tamaño, la situación a este respecto es clara. Desde luego existen raíces antiguas comunes, ajustadas en el tiempo por fenómenos históricos y hechos sociales. Sin embargo, la cultura no se da aislada de las condiciones impuestas por la posición que se ocupa en las estructuras económicas, sociales y políticas y, por el contrario, interactúa

---

30/ Pinto, A. "Inflación: Raíces Estructurales", México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

con ellas para producir finalmente un modo de pensar, de actuar y de vivir que sea, por así decir, el producto común tolerado o impuesto por las estructuras de la sociedad en cuestión.

La nueva posición ante el niño menor, presentada como culminación del proceso histórico y cultural antes descrito, no fue un producto casual: apareció en pueblos en los que ya había disminuido la mortalidad y la natalidad, por lo cual los niños se habían hecho más escasos; países en donde las condiciones de salud y saneamiento estaban cambiando y en los que la instrucción comenzaba a hacerse obligatoria; en donde comenzaba a elevarse la edad de ingreso al trabajo y fundamentalmente en donde había avanzado notablemente la urbanización y la industrialización. Esta última trajo consigo las posibilidades de empleo para ambos cónyuges. El niño fue entonces valorado y aparecieron las instituciones - salas cunas, guarderías y más tarde jardines infantiles - que facilitaban la función de la familia ocupada ahora fuera de casa 31/.

Si, como se dijo antes, lo cultural es estrechamente interdependiente de las condiciones impuestas por la posición que se ocupa en las estructuras económicas, sociales y políticas de la sociedad en la que se vive, la realidad examinada al comienzo de este capítulo llevará forzosamente a pensar en una heterogeneidad cultural, contraria a la mayor valoración del niño en los medios de pobreza extrema.

---

31/ Muller, Ph. Op. cit. p. 12

### 3. Factores Institucionales

Dos hechos de carácter institucional han impedido una mayor valoración del niño a los niveles de decisión política: las dificultades de diálogo entre los especialistas y científicos con los planificadores y entre los planificadores y los políticos.

Sin pretender de ninguna manera una acusación a los medios científicos, gracias a los cuales el hombre domina cada vez más su medio, aprovecha más productivamente sus recursos y mejora la calidad de la vida, hay que mencionar un fenómeno frecuente. El científico, tal vez dominado por sus preocupaciones de búsqueda y aplicación o demasiado abstraído por su disciplina, muchas veces se queda en el ámbito de las investigaciones, de la experiencia piloto, del laboratorio, de sus libros o de sus alumnos y deja de lado la presentación de alternativas de solución a los niveles de planificación de políticas y programas y de decisión política, o lo hace en forma técnica confusa y no convincente. Por su parte, el planificador, quizá por la diferencia de disciplinas, no siempre le escucha y aprecia las proposiciones que se le hacen. La verdad es que no existe en muchos países un suficiente diálogo entre los círculos científicos y los medios de planificación que favorezca la adopción de nuevas políticas favorables al niño.

De otra parte, en muchos países de la Región, la planificación social - y por ende, la planificación de políticas y acciones en bien del niño - está frenada por un dilema en el que intervienen el político y el planificador social. El auténtico desarrollo implica un proceso coherente de transformaciones en el sistema de relaciones sociales que permite un aumento sostenido de la producción, uso y disposición de bienes y servicios indispensables para atender las necesidades

básicas de todas las comunidades, hecho en lo posible, a partir de los propios recursos y esfuerzos y según sus preferencias y valores. Además, implica un ordenamiento social en el que todos sus miembros participan en los esfuerzos y beneficios de la actividad económica, social, cultural y política de su sociedad. Quizá esta imagen normativa e integral del desarrollo está inspirando a numerosos planificadores sociales en la Región, lo que los lleva a entender su misión casi como agentes del cambio social. De allí muchas de las iniciativas que parten de las unidades de planificación social de varios organismos nacionales de planificación y que chocan, en muchos casos, con los objetivos e intereses inmediatos de quienes controlan el proceso de decisión política. "El proceso de cambiar toda una sociedad es evidentemente algo más que un ejercicio de planificación" (Pusic).

Por su parte, el Gobernante y los políticos, aunque actúan en función de la sociedad total, están exigidos por los intereses de los grupos de presión, partidos y coaliciones de quienes le dieron tal representación y personería y a veces, aún por fuerzas externas al país. Ellos necesitan conservar la popularidad y la adhesión política o de lo contrario pierden el poder. De allí que viven más acosados por lo inmediato que por los cambios de mediano y largo plazo, salvo si su mandato fue para un cambio rápido y profundo. Esto hace que sus decisiones tengan frecuentemente que partir de circunstancias transitorias, más bien que de un "proyecto político" de mayor perspectiva.

En tales condiciones, el planificador social se encuentra en el dilema de secundar y mantener las condiciones existentes o de impulsar cambios a partir de una visión normativa del desarrollo. Las consecuencias de este dilema influyen

negativamente en la planificación de los cambios que en muchos países es necesario introducir en beneficio de la niñez en las familias de pobreza crítica.

## CONCLUSIONES

1. La clasificación de las necesidades del niño desde su gestación hasta los 6 años en físicas, psico-afectivas y sociales adoptada para este documento, parece responder satisfactoriamente al tratamiento de esta materia.
2. El examen detallado de las necesidades del menor indica que la familia, y en particular la madre y el padre, tienen un rol insustituible en el desarrollo integral del niño. Igualmente, que la situación económica, social, cultural y ambiental de la familia y del inmediato entorno social y la protección legal del niño, son condicionantes definitivos para la atención de las necesidades reconocidas.
3. Según la información de que pudo disponer el autor sobre las instituciones existentes en los países destinadas a contribuir a las necesidades del menor, hay en la Región una conciencia creciente sobre la importancia de los primeros años del niño y cada vez la sociedad asume mayor responsabilidad en la solución de los problemas de la niñez en pobreza crítica, ya sea a través del Estado o de instituciones privadas y religiosas. El grado de avance y de acción en este campo parece ajustarse al estado de desarrollo económico, social y cultural de cada país.
4. Las instituciones del Estado, además de contribuir a la satisfacción de necesidades físicas a través de los servicios básicos, han entrado a ocuparse del niño a través de instrumentos legales y recientemente por medio de políticas integrales de alimentación y nutrición.
5. Si bien no es un fenómeno generalizado, hay ya en la Región importantes instituciones que se ocupan del niño con

una visión integral de él, de su familia y de su medio. Hay también experiencias de coordinación interinstitucional que abarcan tanto el sector público como el privado.

6. Se destaca la importante contribución que están haciendo en la materia de una parte, las universidades, los centros científicos y de investigación y las entidades de cooperación externa y de otra, numerosas instituciones del sector privado. Las Iglesias dan mayor énfasis a la atención de necesidades físicas y de educación de la madre y la familia.

7. No obstante lo anterior, no parece posible que las instituciones aquí consideradas puedan estar cubriendo con su acción la mayoría de los niños de edad temprana pertenecientes a familias en pobreza crítica.

8. El autor considera que las condiciones estructurales que generan la existencia de numerosas familias en estado de pobreza extrema, les impide a ellas asumir cabalmente la atención de las necesidades de sus hijos menores. Esto no significa relevar a aquellas familias de su rol insustituible frente al niño, pero impone sí un cambio de la sociedad como un todo frente a aquellas familias.

9. El autor considera que por una tradición inconsciente negativa y por la heterogeneidad cultural de la Región, hay obstáculos en la valoración del niño que inciden en la debida atención de sus necesidades.

10. En lo institucional existen también factores negativos a la mayor atención de las necesidades básicas del menor de las familias en extrema pobreza, tanto en el diálogo entre científicos y planificadores como en el entendimiento entre estos últimos y los políticos.

## RECOMENDACIONES

1. Las necesidades del niño deben verse en forma integral, es decir, incluir lo físico, lo psico-afectivo y lo social.
2. El niño debe ser considerado como parte de una familia e integrado en un medio físico y social, y la solución de sus necesidades no puede disociarse de las condiciones económicas, sociales y culturales de su entorno inmediato. Pretender resolver sus problemas con prescindencia de lo anterior, no alcanza a ser más que un paliativo circunstancial. Si se quiere llegar al niño, y en particular al niño de las familias en extrema pobreza, hay que actuar sobre la sociedad como un todo.
3. La atención de las necesidades del niño debe entenderse como la respuesta a un derecho y no como una dádiva generosa, asistencial y paternalista.
4. La mayor eficiencia y eficacia de las instituciones destinadas a la atención del menor de familias más pobres, hacen recomendable primero, partir de un reconocimiento de la población objetivo a través del levantamiento de mapas nacionales de pobreza, como lo han hecho ya diferentes países o a través de otros instrumentos equivalentes; segundo, aprovechar los conocimientos científicos y técnicos, relacionados con el menor, existentes en las universidades, en centros de investigación, en grupos privados y en entidades de cooperación externa; tercero, establecer a nivel nacional mecanismos de concertación y de coordinación interinstitucional para complementar acciones, apoyarse las unas a las otras recíprocamente y poder llegar a la comunidad en forma integral y cuarto,

incorporar siempre a la familia y a la comunidad en las acciones dirigidas al niño.