

PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS REFERENTES A
LA INFANCIA EN AMERICA LATINA

Por: Iván Lavados Montes. (*)
Profesor del Departamento de
Derecho Económico
Facultad de Derecho. U. de Chile

I .- DESARROLLO, PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS.

1.- Enfoques del desarrollo.

Desde hace casi tres décadas el desarrollo ha sido un tema de preocupación mundial. En esta preocupación por analizar las causas del problema y proponer alternativas de acción, ha sido fundamental el rol de los organismos internacionales, especialmente de Naciones Unidas y de sus agencias especializadas.

A través del tiempo el concepto de desarrollo ha tenido variaciones, pero "casi ninguna de las ideas sobre el desarrollo que estaban en boga hace un cuarto de siglo ha sido desacreditada definitivamente." (**)

A principios de la década del 60, la comunidad mundial pensó que esa década sería un período en el cual todos los países se abocarían a generar

(*) .- Preparado por Iván Lavados, con la colaboración de Mario Livingston y Hugo Lavados, para UNICEF. Diciembre 1978.

(**).- Marshall Wolfe "El desarrollo esquivo". Fondo de Cultura Económica, 1976.

un proceso de crecimiento acelerado. El desarrollo fue hecho sinónimo de crecimiento económico, medido éste a través de indicadores tradicionales como P.N.B. e ingreso per cápita.

A fines de la década del 60 una gran variedad de estudios regionales y por país (*) reconocían que las metas de desarrollo económico, en promedio, se habían alcanzado. La tasa de crecimiento de los países subdesarrollados se había acelerado, lo que indicaba una real capacidad de aprovechamiento de los avances tecnológicos por parte de estos países. "El crecimiento económico en muchos de los países subdesarrollados ha avanzado con tasas más altas de crecimiento que la que los países desarrollados tuvieron en etapas similares de desarrollo. El miedo que la comunidad mundial tenía acerca de que los países subdesarrollados no fueran capaces de crecer o que sus problemas políticos le impedirían el avance se han mostrado infundados". (**)

Sin embargo, diversos informes (***) señalaban que el aumento del P.N.B. no constituye el único objetivo del desarrollo. Se tenía conciencia que el modelo de desarrollo de la primera década no había sido capaz de resolver una serie de problemas en los mismos países donde hubo tasas de crecimiento adecuados. Los problemas que más comúnmente se citan en dichos estudios son: La persistencia de altas tasas de desempleo, la brecha cada vez mayor con los países desarrollados, la inadecuada distribución de los ingresos, marginación de grandes sectores de población que se benefician con el crecimiento económico.

(*) .- Ver P.N. Rosenstein Rodin "América Latina a la luz de los informes del desarrollo", CIAP 1972.

(**) .- Lester B. Pearson "Partners in Development" Report of the Commission on International Development. Published 1969.

(***) .- Raúl Prebisch "Transformación y Desarrollo, la gran tarea de América Latina", informe presentado al BID, abril 1970.

De este diagnóstico surgió como conclusión que el progreso social no era un producto derivado del efecto final del desarrollo económico, sino que una de sus precondiciones y por supuesto su objetivo. "Para mejorar los logros del desarrollo social y económico se requiere de un esfuerzo vigoroso de cambios drásticos en política, requiere además amplias reformas sociales y cambios institucionales". (*)

El estudio de Pearson tuvo el mérito de demostrar cuantitativamente algunas deficiencias de la primera década del desarrollo, pero fue luego superado por los trabajos de Prebisch y Tinbergen, entre otros, quienes además de señalar la importancia de "lo social" introducen como elementos importantes del desarrollo las variables políticas y estructurales.

Un gran esfuerzo de MN.UU. estuvo orientado entonces a colocar en pie de igualdad lo "social" con lo "económico", en idear una metodología de "planificación económica". Este esfuerzo fue desarrollado preferentemente entre los años 1969 y 1972 para terminar ese año con la recomendación de "un enfoque unificado de desarrollo" (**). Dicho enfoque constituye el centro de lo que se ha llamado la Segunda Década del Desarrollo. En síntesis lo que se pretende es "formular objetivos y políticas capaces de unir los diferentes aspectos del desarrollo reconciliando el crecimiento acelerado con una más justa distribución de sus frutos tanto al interior de cada país como en tre países. (**)

Este enfoque supone que el desarrollo debe ser percibido como un avance hacia fines específicos basados en valores sociales y también como un sistema interrelacionado de cambios sociales que subyacen y coordinan la factibilidad del avance.

(*) .- Report on the U.N. Committee of Development Planning: Report on the Sixth Session, 1970.

(**).- "Report on a unified approach to development analysis and planning" Commission on social development, 39th session, October 72.

(**).- Report on... op. cit.

El "enfoque unificado" se dirige hacia estrategias de desarrollo orientadas en forma más directa que antes a la justicia social y a satisfacer las necesidades humanas fundamentales. Es un avance importante sobre la filosofía de la primera década del desarrollo. Sin embargo, se debe tener presente que las estrategias de desarrollo no serán más "unificadas" que las anteriores, serán más diversificadas, ya que intentan conciliar distintos objetivos y responder a diversas potencialidades y problemas de cada país.

Por esto es que el foco de interés mundial se ha desplazado desde el "enfoque unificado" al análisis de viabilidad y aceptación de diferentes "estilos de desarrollo" dentro de países concretos. (*) Es entonces en el contexto de cada nación, teniendo claro como elemento doctrinario "el enfoque unificado" que los países deberán elaborar sus propias estrategias de desarrollo. La satisfacción de las necesidades básicas y la eliminación de la extrema pobreza constituyen metas prioritarias de dichas estrategias.

La reseña anterior nos indica que la concepción del desarrollo a nivel teórico ha variado fuertemente en los últimos años. Desde un enfoque en que se privilegiaban básicamente las variables de tipo económico, se ha pasado a otro, más global e integrador, que asume las diferentes facetas del proceso y que puede ser englobado en el concepto "bienestar". En el mismo campo de la Economía se reconoce que el desarrollo económico no es equivalente al desarrollo total de la sociedad, ya que es sólo una parte, o una dimensión del desarrollo general. (**) Por otra parte, dentro de las diferentes connotaciones disciplinarias del estudio del proceso de desarro -

(*) .- Ver Marshall Wolfe: "Enfoques del desarrollo de quién y hacia qué". En Revista Cepal N° 1. También del mismo autor "Para otro desarrollo: requisitos y proposiciones". Revista Cepal, 2° semestre de 1977.

(**).- Meir Gerald "Leading Issues in Economic Development " 3rd edition Oxford U. Press, New York 1965.

llo se ha producido una decantación en torno a lo que "no debe ser" el desarrollo económico, político, social, más que una tendencia iluminadora de los factores positivos del proceso.

Posiblemente uno de los aspectos más importantes de este cambio conceptual, y que es especialmente notorio a nivel de los organismos internacionales, es la clara explicitación de los juicios de valor contenidos en las aproximaciones aparentemente neutras en torno al proceso. Al respecto, es fundamental resaltar la importancia asignada a comienzos de la década del 70, a la distribución del ingreso, dada su relevancia para toda la problemática vinculada al desarrollo de la infancia y de la juventud. En varios estudios recientes (*) se ha demostrado que el no considerar explícitamente los aspectos distributivos, es decir de quienes se benefician con el desarrollo, conlleva un juicio de valor, que tiene relación con la aceptación del statu quo. Se ha señalado que los juicios acerca de distribución del ingreso son parte integral del problema del desarrollo. (**) Por ello es fundamental definir y priorizar los principales beneficiarios del proceso.

La experiencia ha puesto de manifiesto que el proceso de crecimiento económico no ha producido por sí mismo un cambio positivo en las otras dimensiones que interesan al desarrollo, (***) como los niveles de empleo, satisfacción de necesidades de habitación, salud, nutrición.

Por otra parte es interesante señalar que el cambio producido en relación a los enfoques del desarrollo y los avances teóricos y metodológicos

(*).- Posiblemente el más conocido e importante de ellos sea Chenery et al "Redistribution with Growth". World Bank and University of Sussex, Cambridge University Press, 1974.

(**).- Meier, op. cit.

(***).- Ver Clower, R.V. et al, "Growth without Development: Evenstan 1966, sobre el caso de Liberia.

producidos sobre el "problema" hacen que las evaluaciones ex post de los procesos de desarrollo económicos y sociales se fundamenten en marcos teóricos y paradigmas analíticos diferentes a los que estaban presente y se utilizaron cuando los respectivos procesos se generaron. Al respecto se ha dicho: "Ahora es claro que más de una década de rápido crecimiento en los países subdesarrollados ha sido de poco o ningún beneficio para alrededor de un tercio de su población. Aunque el ingreso medio per cápita del Tercer Mundo se ha incrementado en un 50% desde 1960, este crecimiento ha sido desigualmente distribuido entre países, regiones dentro de los países y grupos socioeconómicos. Paradojalmente, mientras las políticas de crecimiento han tenido un éxito más allá de las expectativas de la primera década del Desarrollo, la idea misma del crecimiento agregado como un objetivo social ha sido puesta en duda crecientemente".(*) De hecho, sería posible resumir lo anterior indicando que lo realmente importante es el contenido y composición del Producto Nacional, más que la simple tasa de crecimiento de ese Producto, y enfocando ese contenido en términos de la "calidad de vida" que se hace posible para los habitantes de una nación.

Esta nueva concepción del desarrollo, centrada en el bienestar más que en crecimiento, que es formalmente compartida por casi todos los países,(**) presenta grandes dificultades para orientar una estrategia de desarrollo integral, o de alguna parte de ese conjunto. Baste señalar la casi obvia dificultad de operacionalizar conceptos como "calidad de vida", de forma tal que permita establecer objetivos y metas, en torno a los indicadores relevantes. Eso genera un fenómeno de ambivalencia en el proceso de toma de decisiones de políticas específicas, y en la evaluación de los resultados, ya que muchas veces, mientras se declara la intencionalidad de propender a su

(*) .- Chenery, et. al. op. cit.

(**).- Ver algunos ejemplos en Planning Bulletin. ILPES, April 1978, Vol. I, N° 1.

desarrollo, con una concepción globalizante del proceso, se ejecutan políticas parciales desconectadas entre sí, incluso contradictorias, y se continúa recurriendo como patrón de medida del resultado a los indicadores tradicionales. Eso puede responder a un cierto "conservantismo" a nivel burocrático y político, pero también tiene que ver con la poca claridad existente para operacionalizar visiones más complejas sobre el desarrollo y con la dificultad de encontrar indicadores, susceptibles de ser cuantificados y medidos, diferentes al mero crecimiento económico.

2.- Rol de la Planificación y de las Políticas Públicas.

Como se ha señalado anteriormente el concepto de desarrollo integral otorga importancia similar, planteando su interdependencia, a los objetivos de aumento del ingreso por habitante, mejor distribución del ingreso, pleno empleo, efectiva igualdad de oportunidades, desarrollo social equilibrado, respeto a la dignidad del hombre y logro real de su desenvolvimiento e integración cultural. (*)

A partir de este concepto, se hace indispensable que las estrategias de desarrollo consideren simultáneamente las variables económicas, sociales y culturales. En la perspectiva señalada, el Estado debe asumir un papel fundamental en la orientación del proceso de desarrollo económico y social. Este rol del Estado, orientador e integrador, ha sido planteado usualmente con un criterio que privilegia los aspectos formales de su actividad, básicamente a través de la planificación institucionalmente considerada.

La planificación, definida como un proceso imperfecto de exploración sistemática del futuro, y de dirección y coordinación de los diversos agentes y organizaciones económicas y sociales en pos de ciertos objetivos na-

(*).- ILPES, "Progreso Científico y Técnico en América Latina", 1974.

cionales básicos (*), debe ser considerada más allá de una "concepción formalista" referida al plan-documento. El análisis del proceso de planificación requiere incorporar y poner de relieve los principios básicos que explícita o implícitamente establecen las directrices fundamentales de las políticas estatales y analizar la coherencia, racionalidad, grado de anticipación, objetivos finales, metas, trayectorias, etc.

La planificación no puede entenderse sólo como el manejo de ciertos instrumentos con el objeto de lograr determinados resultados, sino que debe considerarse como un proceso bastante más complejo en el que factores políticos, institucionales y culturales tienen la misma o mayor importancia que los factores económicos. En este sentido la planificación puede ser entendida como un proceso político, un marco de referencia para coordinar y movilizar a grupos sociales en función de ciertos objetivos. Esto posibilita la preeminencia de los objetivos al momento de implementar las políticas. El considerar la planificación como un proceso político permite comprender que la existencia de cambios en la estructura de poder puede producir cambios en los objetivos generales y que, en consecuencia, las políticas diseñadas para solucionar determinados problemas requieran de modificaciones para adecuarse a nuevos requerimientos.

El cambio de gobierno no significa necesariamente cambio en la estructura de poder. Si los objetivos han sido planteados y las políticas elaboradas sobre la base de un consenso social importante, es probable que el cambio de gobierno sólo implique la reorientación de determinados objetivos y la adecuación de políticas y mecanismos específicos para conseguir el fin perseguido. Distinto puede resultar el proceso si los objetivos y políticas son impuestos y no responden a un consenso social mínimo. En este caso

(*) .- Alejandro Foxley, "Estrategia de Desarrollo y Modelos de Planificación", Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

lo más probable es que el cambio en la estructura de poder signifique cambios de los objetivos y políticas.

La planificación es un proceso complejo que se da en diferentes niveles y comprende diversas etapas, desde el diagnóstico hasta la evaluación. Por ello, un aspecto esencial, definitorio de su efectividad, es su instrumentalización o implementación. Este es el rol que les cabe a las políticas públicas. (*)

Las políticas públicas están referidas al empleo de los diversos instrumentos o herramientas que influyen sobre la marcha económica, social y política de un país en forma tal, que permite orientarlas en la dirección de los objetivos de diverso orden que una sociedad se propone.

Dado el hecho que "la planificación en América Latina aparece cuando los gobiernos enfrentan un nuevo conjunto de problemas de política económica que les plantean las condiciones estructurales y las fluctuaciones de la economía, y que "esos problemas surgen de la necesidad de intervenir activamente en el sistema económico, dejando de considerar al mercado como factor único o principal de las decisiones que orienten la asignación de recursos" (**), debe quedar claro que la planificación en América Latina, desde sus inicios pretendió cambiar las estructuras vigentes que mantenían a los países en su condición subdesarrollada.

"No se trata sólo de planificar dentro de los marcos institucionales y económicos vigentes, sino de empezar por planificar la forma de lograr el cambio de esos marcos". (**)

(*) .- Ricardo French-Davis, "Políticas Económicas en Chile 1952-1970" Ediciones Nueva Universidad 1973, Santiago, Chile.

(**) .- Ricardo Cibotti y Oscar Bardeci, "Un enfoque crítico de la planificación en A.L." Seminario de Planificación, ILPES, Santiago, julio, 1972.

(***) .- Carlos Matus, "Los sistemas de planificación y su vigencia en América Latina". Documento 5/1, ILPES, Santiago, Chile.

Por lo tanto, los objetivos de la planificación debieran estar insertos dentro de una estrategia global de desarrollo a través de la cual el Estado, en diversos grados pretende influir -debido a las deficiencias del mercado como único asignador de recursos- en el desarrollo de un país para provocar el cambio social. De esta manera las políticas públicas tendrán como función básica lograr que dichos objetivos se cumplan. En esta perspectiva, las políticas públicas no son herramientas neutras o puramente técnicas para hacer frente a determinados problemas. La decisión de utilizar un determinado instrumento es, en último término, de carácter político que compete a los que detentan el poder a través del aparato del Estado. Esta es una instancia que representa una opción en que siempre están presentes categorías valóricas e ideológicas.

No basta sólo con determinar la compatibilidad entre los objetivos de un plan y los instrumentos más idóneos para alcanzarlo. Todo proceso de planificación constituye una simplificación de la realidad (es imposible incorporar todas las variables de importancia, se introducen supuestos simplificadorios, etc.) por lo tanto requiere de un serio estudio de la realidad sociopolítica donde se va a implementar. "Para que los objetivos de un plan puedan alcanzarse con éxito, deben quedar enmarcados dentro de un área de factibilidad que tome en cuenta no sólo los problemas de índole técnica, sino también las limitaciones derivadas de las condiciones sociopolíticas del país. Estas últimas se relacionan no sólo con los propósitos del plan, sino también con el tipo de instrumentos que un gobierno está dispuesto y puede usar para alcanzarlas" (*)

(*).- R. Cibotti y O. Bardeci, op. cit.

II.- LA PLANIFICACION SOCIAL EN AMERICA LATINA.

1.- Génesis y contenido de la planificación

La planificación en América Latina, entendida en un concepto amplio de dirección del proceso de desarrollo económico y social a través de las políticas públicas, encuentra sus primeros antecedentes en el período posterior a la crisis de 1930. El Estado, frente a la crisis del modelo de desarrollo hacia afuera y ante la necesidad de satisfacer las demandas de nuevos grupos sociales que se incorporen al sistema, tiene que aumentar su intervención en la economía. "El Estado se toma desarrollista, preocupándose tanto de proveer los servicios públicos esenciales y de crear las condiciones necesarias para el crecimiento y la diversificación de la producción, mediante la inversión pública en obras de infraestructura, como de promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones" (*)

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, las economías latinoamericanas muestran un conjunto de problemas de gran magnitud. (**)

- Crecimiento demográfico acelerado, 2.8% en promedio para la década.
- Urbanización creciente, situación que se expresa en que la tasa anual de crecimiento de las ciudades de 20 mil y más habitantes habría aumentado del 3.6% de la década del '30, a 4.5% en la década siguiente y a un 5.4% en la década de 1950-1960

(*) .- ILPES, El Proceso de Planificación en América Latina. Escenarios, problemas y perspectivas, 1977.

(**).- Cibotti Ricardo, Nuñez del Prado Arturo, y Sáinz Pedro, "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina" en ILPES, OEA, BID, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI, México, 1974.

- Aumento acumulativo del desempleo a una tasa anual de 3.5%.
- Déficit acumulativo anual en la cuenta corriente de la balanza de pagos regional que representava entre 5 y 10% del valor total de las exportaciones.
- Tendencia persistente de la inflación, situación que era crítica en países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Debido a la complejidad y profundidad de estos problemas se postula la necesidad de una mayor intervención del Estado, el que ya había alcanzado un tamaño importante. Esto hace plantear la importancia de la "codificación de las pautas racionalizadoras que permitieran un manejo más adecuado y eficiente de los aparatos gubernamentales de tamaño considerable". (*) De esta manera la "programación del desarrollo" tiene auge extraordinario, asumiendo la CEPAL un rol fundamental, especialmente en el progreso que alcanzan las técnicas y metodologías de la planificación.

Al final de la década del 50, la planificación como sistema racionalizador de la actividad económica del Estado y como mecanismo orientador del funcionamiento del sistema económico se encuentra institucionalizada en la mayoría de los países de América Latina. En el cuadro siguiente puede apreciarse esta situación. (**)

(*) .- ILPES, op. cit.

(**).- Cibotti, Ricardo y otros, op. cit.

Países	Fecha del primer organismo de planificación	Creación del actual sistema de planificación nacional
Argentina	1961	1966
Bolivia	1953	1963
Brasil	1956	1963
Colombia	1951	1963
Costa Rica	1963	1963
Cuba	1960	1961
Chile	1939	1964
República Dominicana	1962	1962
Ecuador	1954	1961
El Salvador	1962	1962
Guatemala	1954	1954
Haití	1962	1966
Honduras	1955	1965
México	1958	1962
Nicaragua	1952	1952
panamá	1959	1959
Paraguay	1948	1962
Perú	1962	1962
Uruguay	1960	1966
Venezuela	1958	1958

En la década del 60 se reconoce la insuficiencia de la estrategia del crecimiento económico programado y se postula la importancia de incluir las variables sociales y las reformas estructurales en los contenidos y objetivos de la planificación. (*) Este enfoque es ampliamente respaldado por la

(*).- Ver ILPES op. cit.

Conferencia de Punta del Este (1961) que señala como política y requisito de la cooperación, canalizada por la Alianza para el Progreso, la existencia de planes nacionales y sectoriales de desarrollo y consecuentemente de sistemas institucionalizados de planificación.

La evaluación del proceso de desarrollo latinoamericano en la presente década, ha puesto de manifiesto que la expansión económica lograda, no ha significado un mejoramiento de los niveles de vida de gran parte de la población de la región. Es incuestionable que las tasas de crecimiento económico han superado las expectativas más optimistas. El producto total de América Latina alcanzaba en 1974 a unos 60.000 millones de dólares, cuatro veces más que el producto de 1950. Al mismo tiempo "en América Latina existe un enorme potencial de expansión que deriva de su experiencia y de sus posibles disponibilidades de capital, recursos y tecnologías, pero también de la masa crítica de mercado y producción alcanzadas que permiten aventuras industriales que hubieran sido imposibles de emprender con las dimensiones de los factores en el pasado". (*)

Frente a las condiciones y a las perspectivas señaladas, las contradicciones sociales en el continente aumentan. El crecimiento económico no ha llegado a "una parte importante de la población latinoamericana que no ha podido participar en ese proceso, sea como elemento activo de cambios, sea como beneficiaria de las conquistas que han favorecido a otros grupos". (**). Más de 100 millones de latinoamericanos viven marginados del sector moderno de la economía y en niveles de pobreza absoluta. (**)

(*) .- Cuadernos de CEPAL. América Latina: el nuevo escenario regional y mundial. Santiago, 1975.

(**) .- Cuadernos CEPAL, op.cit.

(***) .- Ver Rodríguez Percy. El carácter actual de la planificación social en América Latina. Comercio Exterior, México, 1978.

La actual situación del desarrollo latinoamericano, brevemente señalada, plantea la conveniencia de una revisión de los contenidos y objetivos de la planificación en el continente.

Las condiciones existentes no admiten un plan de naturaleza simplemente incremental, que tiene sentido cuando las tendencias del proceso de desarrollo y las aspiraciones de los distintos grupos sociales se están satisfaciendo adecuadamente. (*) Por el contrario, la naturaleza de los problemas y las proyecciones del desarrollo de América Latina señalan la necesidad de acciones innovativas. En esta perspectiva, el proceso de planificación del desarrollo "no constituye solamente un incremento cuantitativo de factores, sino que, a partir de una situación de subdesarrollo, implica un proceso de transformaciones en el sistema de relaciones sociales, que permitan el uso y disposición de los bienes y servicios por el conjunto de la población y la real participación de ésta en el sistema de decisiones. (**)

2.- Planificación y desarrollo social.

La naturaleza de los problemas existentes, la experiencia histórica y los avances teóricos realizados, permiten apreciar los diversos roles, contenidos y objetivos de la planificación en América Latina. (***) Puede considerarse en primer término como un proceso social, racionalizador y asignador de recursos destinados a satisfacer necesidades esenciales de la población mediante la real conducción del proceso de desarrollo.

En segundo lugar, la planificación puede entenderse como una política, en el sentido que ha logrado convertirse en instrumento de gobierno, cual-

(*).- Ver al respecto, "Procesos Sociales, Planificación y Políticas Públicas", ILPES, 1976

(**).- Rodríguez Percy, op. cit.

(**).- Rodríguez Percy, op. cit.

quiera sea la orientación y las formas de aplicación concreta. Finalmente la planificación puede interpretarse como una disciplina que conjunta aportes científicos, metodológicos y técnicos operativos.

Más allá de las críticas que puedan hacerse al proceso de planificación que, en su conjunto, plantean la "crisis de la planificación en América Latina", (*) es posible señalar la contribución positiva que la planificación ha hecho en el campo social. Por una parte, la presentación sistemática de antecedentes sobre el tema ha permitido una comprensión más clara de la naturaleza y magnitud de los problemas de carácter social que afectan a las sociedades del continente. Por otra parte, la planificación, aunque limitada a sus aspectos formales e institucionales se ha "constituido en promesa, en incitación a la acción y en aval de que es posible acceder dentro de plazos razonables a niveles de vida más elevados y, en general, a un destino mejor". (**)

La experiencia de la planificación social en América Latina está vinculada fundamentalmente a acciones de carácter regional y sectorial. Especial importancia han tenido los programas de desarrollo de la comunidad que han tratado de reforzar o estimular las capacidades de acción autónoma de las comunidades y de obtener niveles más altos de participación popular en el proceso de desarrollo. (***) Por otra parte, en algunos países del continente se han organizado sistemas de coordinación y/o consejos de planificación y desarrollo social, encargados formalmente de la planificación social del desarrollo y desvinculados de los organismos de planificación económica.

(*) .- Cibotti Ricardo y Bardeci Oscar. Un enfoque crítico de la Planificación en América Latina", Cepal 1970.

(**).- Ver al respecto, Naciones Unidas: Participación popular en el desarrollo: nuevas tendencias del desarrollo de la comunidad. Nueva York, 1972.

(***) .- Rodríguez..... op. cit,

Los esfuerzos anotados, meritorios en sí mismos, significan sólo un intento parcial para afrontar un problema de carácter global e integrado.

El avance teórico producido en el último tiempo ha permitido visualizar la naturaleza integral del proceso de desarrollo y naturalmente de la planificación. En este sentido la planificación social debe incorporarse al proceso de planificación global. "El carácter integral alude esencialmente a los aspectos sociales y económicos que, por otra parte, no son susceptibles de una absoluta separación conceptual. Constituyen dos formas de entender un proceso objetivamente indivisible, pero sistemáticamente capaz de ser programado por medio de políticas diversas pero concurrentes".
(*)

Este enfoque unitario e integrador de la planificación es difícil de operacionalizar, pero puede significar un factor decisivo para afrontar los graves problemas del desarrollo social.

"El concepto integrado de desarrollo supone un esfuerzo persistente de aprehender unitariamente la totalidad del proceso, superando los enfoques fragmentarios y parciales en el terreno de la política y los planes de desarrollo y en los estudios destinados a evaluar el propio desarrollo. Sin embargo, cabe recordar que no se ha avanzado suficientemente en la elaboración y en el uso de las metodologías de planificación y organización gubernamental que correspondan a este concepto y a las realidades de los países". (**)

(*).- Rodríguez.... op. cit.

(**).- CEPAL. Evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo, realizada en Trinidad Tobago, 1975.

III.- POLITICAS VINCULADAS A LA INFANCIA.

1.- Emergencia del problema.

La preocupación por el desarrollo social y por la situación de la infancia ha estado vinculada de manera importante a las concepciones prevalentes sobre el proceso de desarrollo, tal como se viera en el capítulo I, y a la actividad que han realizado los organismos internacionales.

En América Latina, de la misma manera que a nivel mundial, la emergencia del problema del desarrollo social y la consideración de la situación de la infancia ha estado vinculada al trabajo de organismos internacionales que trabajan en la región.

La necesidad de un enfoque globalizante del desarrollo, referido a los problemas de la infancia y la juventud eran señalados con claridad en los objetivos de una Conferencia de Unicef (*)

- "a) Determinación de los problemas principales que afectan a la infancia y la juventud y sus causas, y los pasos que los gobiernos están dando para resolver esos problemas.
- b) Inclusión en los planes nacionales de desarrollo de programas diseñados para mejorar las condiciones de la infancia y la juventud, con vista un crecimiento económico y social balanceado.
- c) Promoción de políticas de desarrollo nacional e internacional encauzadas a la remoción de las causas de los problemas que afectan a la infancia y a la juventud, en lugar de sólo atacar sus síntomas y manifestaciones".

(*).- Unicef "Children and youth in National Development in Latin America". 1965.-

Al respecto se señala la persistencia de una aproximación parcializada, diciendo que..... "una visión general de los problemas y posibilidades de acción tiene claras ventajas, en cuanto a métodos de planificación sobre un enfoque de programas aislados". (*)

La crítica al enfoque no global se reitera en otro estudio que indica: "las medidas complementarias a la educación gratuita, alimentación, servicios de salud, uso de trabajadores sociales, etc., al parecer en ningún país responden aún a un plan global, que fije un orden de prelación a los servicios complementarios y que se base en el estudio de los problemas de las familias de bajos ingresos. (**)

El mismo estudio antes citado plantea un problema que ha tendido a ocurrir en América Latina, producto de una visión demasiado general y uniforme acerca del continente al señalar "a menudo esos servicios derivan de ofrecimientos de ayuda externa. Se formulan programas regionales, sin considerar prioridades de los países, dadas sus diferentes condiciones..... La uniformidad de los compromisos contraídos a comienzos del decenio de 1960 contrasta con las marcadas diferencias en la capacidad de los distintos países para cumplirlos y la importancia que cada uno atribuye a tales objetivos". (**)

No sólo los organismos internacionales han tenido un rol importante. En cada país han habido grupos y sectores que han contribuido en forma significativa a la emergencia del problema.

Como es sabido, el rol que los actores internos de los países pueden desarrollar para definir una estrategia de desarrollo y la operación entre políticas alternativas es de la mayor importancia.

(*) .- United Nations "Report on Children". New York, 1971.

(**) .- El cambio social y la política.... op. cit.

(***) .- Ibid.

La "proposición que un auténtico desarrollo requiere de la participación popular ha llegado a ser lugar común entre los planificadores y los políticos".(*) Esto debido a la capacidad de presión que los grupos organizados de la sociedad tienen sobre los encargados de tomar e implementar las decisiones. La distribución del poder en cualquier sociedad es un elemento determinante de la forma en que se repartirán los bienes que una sociedad posee. (**)

La participación de individuos en organizaciones de diverso tipo como sindicatos, gremios, asociaciones empresariales, juntas de vecinos, centros de padres, partidos políticos, etc., tiene como finalidad básica el poder aumentar el poder o capacidad de presión de ese grupo para hacer prevalecer sus intereses sobre otros grupos. Es previo, sin embargo que dichos individuos reconozcan sus necesidades y estén dispuestos a ejercer su poder político para que éstos sean satisfechos.

En toda sociedad existen diferentes formas de organización y de participación y por lo tanto las decisiones que se adopten pueden ser bastante similares.

A este respecto es conveniente presentar una tipología de los diferentes grupos de actores sociales que parece adecuada desde un punto de vista metodológico. (**)

1.- Grupos que desempeñan su papel en base a las relaciones de producción.

Entre estos podemos encontrar a los sindicatos, asociaciones de emplea-

(*) .- Cepal "Cambio Social y Políticas de Desarrollo Social en América Latina, Naciones Unidas, 1970.

(**).- Jorge Graciarena "Poder y clases sociales en América Latina". Paidós 1972, Buenos Aires.

(**).- Clasificación adoptada por Marshall Wolfe "El desarrollo esquivo." F.C.E., México 1976.

- dores, gremios, cooperativas, inversionistas, burocracia, etc.
- 2.- Individuos o pequeños grupos que atienden demandas de otros más amplios. Estos son los políticos, los líderes religiosos, las confederaciones sin dicales, las asociaciones de periodistas, los colegios profesionales, etc., centros de padres, juntas de vecinos, etc.
 - 3.- Grupos cuyo poder deriva del control del capital o de las fuerzas armadas.
 - 4.- El Estado y su gobierno.
 - 5.- Grupos que pretenden explicar cómo funciona o debiera funcionar la sociedad. Aquí cabe el rol de los intelectuales, las universidades, los filósofos, los religiosos.

Es importante destacar que sea cual ~~sea~~ la forma en que se reúnan los grupos que participan y tienen algún grado de poder a nivel macro social, en ninguno de ellos aparece la infancia o la juventud. (*) Estos son grupos etarios con necesidades relativamente homogéneas a pesar de las grandes diferencias entre sectores con distintos niveles de ingreso, pero que como tal carecen de poder y son incapaces por sí y ante sí de hacer valer sus derechos. (**) Este es un hecho que debe ser reiterado. La infancia como grupo es desvalido. Carece de posibilidad de asociación, de capacidad de presión y movilización. No tiene poder.

A ninguna de las organizaciones cuya variable clave de unión sea en ubicación o en términos de relaciones de producción, se le reconoce participación en la toma de conciencia que las sociedades han desarrollado en torno al problema de la infancia. Tampoco los grupos estructurados en base al control sobre el capital o las fuerzas armadas han jugado un papel signifi-

(*).- Ver Aldo Solari "Algunas reflexiones sobre el tema de la juventud en Latinoamérica en R. Prebisch "Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina. II Tomo, FCE, México 1971.

(**). Jorge Graciarena, "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", en A. Foxley "La distribución del ingreso" FCE, 1973.

cativo. Los Estados y sus gobiernos han jugado un rol más activo pero, es nuestra impresión que sus acciones han tendido a responder a inquietudes planteadas por otros grupos sociales más que a iniciativas propias. No significa ésto, desconocer la labor de los problemas que muchas veces han invertido sumas considerables en investigación y ejecución de planes y programas en beneficio de la infancia, sino que destacar que en gran medida esta preocupación ha surgido como producto de la presión que otros grupos sociales han desarrollado: estos han sido los intelectuales, los profesionales, los religiosos y los políticos.

Para los demás grupos el problema de la infancia es algo secundario, primero están los intereses que los unieron y luego otros intereses de índole social y solidario que tienen efectos sobre la infancia, pero no constituyen a ésta como su preocupación principal.

La clasificación adoptada obedece a una ordenación de los individuos en función de los roles claves que desempeñan en la sociedad. Sin embargo, no se puede desconocer que todas las personas desempeñan una serie de roles que pueden dar lugar a otro tipo de organizaciones.

Especial relevancia han tenido en los últimos años, en relación con el problema de la infancia y satisfacción de necesidades básicas, la organización popular local. Las comunidades de base, juntas de vecinos, comités para la salud, centro de padres, son ejemplos de estos tipos de organización que han crecido bastante en América Latina. El rol que estas organizaciones han jugado en la toma de conciencia acerca del problema de la infancia ha sido grande en el sentido que han ejercido presión sobre autoridades locales para la solución de sus problemas. Pero el hacer ésto en forma organizada ha hecho que la opinión pública se informe lo que ha generado un "efecto demostración" importante, induciendo a otros grupos locales a organizarse para solucionar sus problemas.

Es claro que las soluciones son locales, parciales y muchas veces paliativas; que no son parte de un programa de desarrollo sino respuesta a presiones locales. Sin embargo, este tipo de presión ha colaborado en forma efectiva en la toma de conciencia a nivel nacional del problema de la infancia y la satisfacción de sus necesidades básicas.

2.- Evolución de los planteamientos de políticas vinculadas a la infancia.

Las concepciones acerca del desarrollo y el conocimiento que se ha ido acumulando respecto a la situación de la infancia han interactuado para ir conformando los planteamientos que, en relación a los programas y políticas vinculadas al desarrollo de la infancia, se han postulado en nuestra región. Existen diferencias innegables entre países de América Latina y el Caribe, pero en general, las ideas matrices han tenido un desarrollo y aceptación relativamente similares.

En la década del 60 "era corriente la concepción del desarrollo social como suma de las actividades en sectores distintos, financiados y regulados parcialmente por el sector público". (*)

En los últimos años, desde un punto de vista conceptual, el desarrollo social es considerado como parte integrante de un proceso unitario y global. Sin embargo, y a pesar del avance teórico mencionado, sigue existiendo una visión tradicional en relación con las políticas concretas de desarrollo social.

Es posible señalar que en la mayoría de nuestros países se continúa considerando al desarrollo social como el resultado de programas que sirven

(*).- Naciones Unidas "El cambio social y la política del desarrollo social en América Latina". Nueva York, 1969.

de paliativos a los efectos negativos del desarrollo económico de un país, y no como un conjunto de objetivos que debieran tratar de obtenerse mediante el funcionamiento del sistema económico, y a través de modificaciones en las estructuras sociales y políticas de estos países.

En relación a los problemas directamente atinentes a la infancia y juventud, en la mayor parte de las formulaciones de esos problemas y de los planteamientos para solucionarlos, se tiende a enfatizar el aspecto de "recursos humanos", mirando el asunto desde una perspectiva esencialmente productiva, de análisis costo-beneficio. Existe poca consideración del problema como objetivo del desarrollo con valor en sí mismo, más allá de los efectos económicos que evidentemente son importantes y deben ser considerados.

Por otra parte, la identificación de los problemas y necesidades de la infancia y juventud es de relativamente larga data. En un informe publicado en 1963 (*) se señalaba que la pobreza era el factor negativo más importante para la infancia, indicándose la existencia de un círculo vicioso: pobreza, enfermedades, hambre e ignorancia.

No obstante esa identificación, las recomendaciones hechas, las prioridades señaladas por los gobiernos y la formulación de políticas y programas específicos, se basaban más que nada en un enfoque de tipo asistencial. En la práctica el tratamiento era fundamentalmente sintomático, sin un gran énfasis en las causas que generaban los resultados que se deseaban combatir. Por lo tanto, los programas de nutrición infantil se consideraban muy importantes, así como otros programas en salud, educación y vivienda. En general, sería posible decir que los problemas del desarrollo de la infancia eran enfrentados con un prisma que privilegiaba los efectos sobre los problemas de fondo.

(*).- SICAULT, G. editor "The needs of children", Unicef, 1963.-

Se pueden visualizar dos grandes problemas que han incidido en la efectividad de ese tipo de programas. Por una parte, la existencia de una baja correlación entre las prioridades manifestadas y las acciones concretas emprendidas, siendo la disponibilidad de recursos el elemento clave; al respecto se ha señalado que la cooperación internacional parecía ser determinante en lo que se hacía . (*) El segundo gran problema señalado, sobre el que se ha continuado insistiendo hasta el presente, es la descoordinación existente entre los programas en marcha. En un estudio se dice que "el principal defecto de los planes para asistir a los niños y jóvenes es el hecho que ninguna de las instituciones involucradas tiene conciencia de los propósitos, actividades y resultados de las otras, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. (**)

Es en este contexto donde el concepto de planificación para la infancia se ha desarrollado. Durante el primer decenio del desarrollo, siendo el énfasis el crecimiento económico, la planificación para la infancia no tuvo un desarrollo programático adecuado. Sin embargo la planificación para los niños es parte integrante de la segunda década para el desarrollo.

Desde la Conferencia de Bellagio en 1964 (***) ha habido un número importante de estudios a nivel nacional y regional acerca de las necesidades básicas de los niños en diferentes países subdesarrollados (****) que han servido como punto de partida para el diseño de políticas especiales para la infancia.

(*) .- Ibid. pág. 156.

(**) .- Rojas E. y H. Zelman "Approach to a children and youth policy in relation to economic development: Analysis of five latin american case studies". Ilpes, 1965.

(***) .- Unicef 1964.

(****) .- Entre otros podemos destacar: Children and Youth in National Development in Latin American (1965). Children and Youth in National Planning and Development in Asia (1967). Strategy for children (1967). U.N. Report on children (1967), etc.

Fue el énfasis de la segunda década del desarrollo, con un enfoque unificado del desarrollo, el que permitió a diversas agencias y países desarrollar una preocupación más específica por el problema de la infancia. La evaluación de la primera década del desarrollo fue un factor importante para reenfocar el problema en su adecuada complejidad.

En función de dicho esquema de desarrollo, Unicef elaboró un documento sobre las prioridades y acciones que durante la segunda década se debían desarrollar, específicamente en beneficio de los niños y adolescentes en países subdesarrollados. (*) En este documento se reconocen los errores y omisiones existentes durante la primera década del desarrollo, se analizan los obstáculos que el esquema unificado de planificación tiene, se analizan algunos problemas técnicos e institucionales para abordar el problema de la infancia como un problema distinto y no como subproducto de un análisis sectorial, y se sugieren métodos y prioridades para planificar en favor de la infancia. Dicho documento constituyó un avance importante frente a lo realizado hasta esa fecha en pro de una planificación dirigida hacia la infancia, y fue un punto de partida para resolver una serie de interrogantes que esa visión planteaba.

Actualmente en los países en desarrollo, y cada vez con mayor frecuencia, las proposiciones específicas relativas a la infancia están siendo concebidas dentro del marco de los planes nacionales de desarrollo y es por ello que los objetivos y logros económicos y sociales tenderán a tener un efecto importante sobre la infancia.

Existe conciencia que un esquema unificado de desarrollo acepta la posibilidad de diferentes estilos de desarrollo, según las potencialidades y viabilidades de los distintos países, lo que implica la necesidad de compatibilizar distintos objetivos en distintos sectores y regiones. Ello exige

(*).- Unicef "Children and Adolescents in the second development decade, priorities for planning and action", 1973.

r  coordinar acciones regionales y sectoriales lo que significará un desafío técnico y administrativo muy grande. En este marco se deberán plantear objetivos específicos para la infancia.

La meta que Unicef se plantea, y que de alguna manera debe servir como marco de referencia a los planes nacionales, es que cualquiera sea la estrategia de desarrollo diseñada por un país, ésta necesariamente debe tener como uno de sus objetivos, dentro de un período determinado de tiempo, que todos los niños, adolescentes y jóvenes sean capaces de tener las mismas oportunidades de desarrollo social y económico. Eso tiene como consecuencia que las prioridades sectoriales específicas deben ser reestudiadas en función de este objetivo y, además, implica que las prioridades deben ser traducidas a políticas y programas concretos en beneficio de la infancia.

"Para alcanzar sus objetivos una estrategia de desarrollo debe poner más énfasis sobre la inversión en recursos humanos. Esto directamente centra la atención sobre la importancia vital de planificar, y planificar efectivamente, para la provisión de los recursos adecuados destinados a los niños del país".

"Los niños de hoy son los productores de mañana.... Las posibles oportunidades de inversión en la planificación de largo plazo deben estar basadas en el potencial que representan los niños de hoy". (*)

3.- Importancia de la coordinación de los programas.

A lo largo de este documento se ha planteado que el problema de la infancia debe ser tratado teniendo presente el conjunto de políticas generales

(*) .- Hans Singer "Children in the Strategy of Development" United Nations, N.Y. 1972.

y programas específicos que se ejecutan en relación al tema, a partir de una visión compleja y global de planificación que privilegie el concepto de políticas públicas. Esta concepción, obviamente, señala la importancia y necesidad de que las políticas y programas referentes a la infancia sean formuladas e implementadas con algún grado de coordinación, ya que de lo contrario los resultados que se obtengan pueden no responder adecuadamente a los propósitos globales y sectoriales buscados y significar un uso inadecuado de los escasos recursos disponibles.

Es fundamental que las políticas públicas sean eficientes, en el sentido de minimizar el uso de recursos para lograr los objetivos planteados. La experiencia demuestra que, junto a la limitación del volumen de recursos destinados a programas de desarrollo social vinculados a la infancia, la mala asignación de los recursos representa un problema central que es necesario superar. Sobre el particular, es indispensable tener una jerarquización de objetivos y una estrecha coordinación institucional y funcional de las políticas y programas.

El planteamiento general hecho es coincidente, en líneas generales, con lo que se ha venido planteando en Naciones Unidas al respecto. Así, por ejemplo, en relación a la juventud se ha dicho: (*)

"Para alcanzar los objetivos explícitos habrá de identificarse y definirse claramente dentro de la planificación y programación nacionales, el componente vital de la juventud, concediéndole una atención mucho mayor que en el pasado. (La juventud (15-25 años) no necesita ser reconocida como un sector distinto a los fines de la planificación del desarrollo de un país, pero habrá de prestarse una mayor atención a las necesidades de los jóvenes que afectan a los demás sectores si se quiere que las inversiones futuras en recursos humanos entreguen beneficios económicos y sociales, en un pla-

(*).- Políticas y Programas a largo plazo para la juventud en el desarrollo nacional", United Nations, New York, 1970.

no nacional . Es necesario prever la coordinación cuidadosa de la planifi-
cación y programación relativos a la juventud en sectores sociales estableci-
dos, tales como salud, educación, fuerza de trabajo, mano de obra y bienes-
tar social, efectuando la correspondiente integración dentro de los aspectos
de los sectores económicos que se ocupan de la juventud, tales como la in -
dustria, la agricultura, etc. Es más fácil proponer ésto que llevarlo a ca-
bo. Sin embargo, es indispensable contar con un enfoque global del proble-
ma si la importancia de los jóvenes en el desarrollo nacional ha de recibir
la debida consideración y si se piensa evitar la separación artificial de
los jóvenes en grupos particulares de edad con fines sectoriales especiales.
Los programas relativos a la juventud no pueden separarse de los relativos
a la familia, la salud, la educación, o la vivienda o los proyectos referen-
tes al empleo dentro del plan nacional, ya que las políticas relativas a la
juventud guardan relación con la mayor parte, sino con todos, los aspectos
del desarrollo, si éste ha sido debidamente concebido y se ejecuta adecuada-
mente..... El plan debe tener también un objeto y proporcionar con la a-
signación de los recursos la fuerza motriz para los diversos programas".

Un enfoque parecido, aunque con mayor formalización aparece en otro in-
forme sobre la infancia (*), el que enfatiza la necesidad de diseñar métodos
de planificación más operativos, proponiendo las siguientes etapas para el
proceso:

- "1) Reconocimiento del problema como una interrelación de factores sociales
y económicos que requieren medidas económicas y sociales.

- 2) Recolección y análisis de la información de la situación de los niños
para seleccionar los programas más importantes y los aspectos de concen-
tración.

(*) .- Report on Children . United Nations, New York, 1971.

- 3) Preparación, dentro de un plan nacional de desarrollo, de medidas compre
hensivas, reflejadas en una estrategia para la infancia, desde el punto
de vista de los instrumentos que pueden ser provistos por diversos minis
terios y otros organismos públicos.
- 4) La búsqueda de un desarrollo racional de los servicios dentro de cada
sector.
- 5) La coordinación de los planes de los diferentes sectores concnientes
a los niños, más que la organización de un sector especial para ellos.
- 6) La necesidad de considerar los problemas de los niños relacionados a
diferentes condiciones geográficas, culturales y económicas".

Señala también que, dentro de ese esquema general "..... cada Gobierno
debería revisar sus propias necesidades y prioridades de acuerdo a sus
recursos y requerimientos de desarrollo".

Se ha señalado anteriormente, la brecha existente entre las concepciones
acerca del desarrollo social y de la infancia y las políticas y progrmas
que en la práctica se han llevado a efecto en la región. Unicef señalaba
a la pobreza como el factor más importante, y la necesidad de que los
programas dirigidos a la infancia estuvieran dentro de un proceso de planificación
global. Lo mismo se repetía en otro informe de 1965. (*) Sin embargo,
prácticamente en todos los países las acciones tendientes al desarrollo
de la infancia y la juventud se han desarrollado con un enfoque fragmentario
respecto a las necesidades de los niños y jóvenes. Por ejemplo, en
un estudio realizado sobre la situación en Chile, se señala que: (**) "Aunque

(*) .- Approach to a children and youth policy..... op. cit.

(**).- "Programa de Desarrollo Integral de Menores". Unicef-Conicyt, 1975.

que a través de la historia de la Administración Pública existen numerosos ejemplos de comisiones interministeriales creadas con este fin (la coordinación de las políticas y planes sectoriales para la infancia y la juventud), sus efectos fueron parciales, por no haber estado situadas dentro de un contexto nacional de planificación y aislados al acceso de los niveles inferiores. En general, más que definir políticas, su acción se remitió a programas aislados. Así, ante la ausencia de dicha instancia, la planificación sectorial para la minoridad se ha efectuado en forma unilateral y sin una visión de conjunto de sus problemas".

El mismo informe enfatiza aspectos, que parecen ser una constante en la región, que representan obstáculos para un enfoque integrado de los problemas que inciden en el desarrollo de la infancia y la juventud, tanto como objetivo del proceso de desarrollo, como en su aspecto instrumental de recursos humanos futuros:

- "a) Insuficiencia de información cuantitativa y cualitativa sobre la realidad de la infancia y la juventud, desde un punto de vista multidimensional.
- b) Inexistencia de una estructura administrativa correspondiente a las necesidades de planificación en todas sus etapas, en favor de la infancia y la juventud.
 - b.1. Insuficiente coordinación entre los niveles central y sectoriales de planificación.
 - b.2. Falta de canales administrativos que permitan el acceso de todos los sectores sociales distribuidos geográficamente, o los beneficios que reportaría una planificación en su favor.
 - b.3. Desvinculación entre el mecanismo de planificación y las instancias asignadoras de recursos.
 - b.4. Falta de mecanismos de orientación para canalizar los esfuerzos provenientes del ámbito privado y comunitario en favor de la minoridad.

c) Falta de recursos humanos capacitados para planificar el desarrollo de la infancia y la juventud dentro de un marco multidisciplinario".

4.- Objetivos de las políticas hacia la infancia. Identificación de problemas y causas.

En la mayor parte de los países de la región, las políticas hacia la infancia han estado dirigidas fundamentalmente hacia la solución de problemas considerados críticos. Entre ellos resalta con nitidez la explicitación hecha de la importancia asignada a la nutrición. En 1963 (*) se indica que México, Perú y Chile manifiestan la importancia de la nutrición, aunque no existe una clara correlación entre las prioridades señaladas y las acciones concretas emprendidas, como se señaló más arriba.

En un estudio editado en 1971 (**) se indica la importancia de la nutrición en los programas de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica y Venezuela, y la existencia de una serie de programas en áreas llamadas de bienestar social.

En la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, (***) Colombia, Chile, Perú y Venezuela reiteran la importancia asignada a la nutrición, señalando el Presidente de Venezuela que ".... debemos reconocer que el principal problema de América Latina es la nutrición, la que afecta de manera decisiva e inexorable a nuestros países."

El enfoque de desarrollo de la infancia como simple suma de actividades en sectores distintos puede ser atribuido al menos a las siguientes razones, además de la implementación descoordinada ya señalada.

(*) .- The needs of children , op. cit.

(**).- Report on children, op. cit.

(***).- Ver Planning Bulletin, Ilpes, April 1978.

En primer lugar, como se ha dicho, (*) la dedicación a metas simples y fáciles de definir, como por ejemplo número de alfabetizados, camas pediátricas, raciones alimenticias, etc., gana la aprobación popular, pero oculta a los dirigentes las características reales de las necesidades que enfrentan. Este fenómeno tiende a distorsionar las políticas al convertir medios en fines y, además, descuida las acciones complementarias que se necesitan para que las metas tengan valor.

En segundo término, ha sido reiteradamente señalado el hecho de que en la región se ha dado poca importancia a la recopilación, análisis y divulgación de las informaciones estadísticas necesarias para poder formular las políticas y programas para los menores. Se puede mencionar que en Chile, país tradicionalmente avanzado en términos de estadísticas, se hizo el llamado "Mapa de Extrema Pobreza", sólo en 1974, con antecedentes del censo de Población y Viviendas de 1970.

Las informaciones sobre fenómenos sociales son escasas y fragmentarias, sin que, en general, estén incorporadas en un sistema de estadísticas socio-económicas nacionales y regionales. Eso lleva a que las decisiones de políticas se tomen con antecedentes insuficientes y sin considerar la complejidad e interrelaciones de los problemas. Lo anterior se puede graficar en los antecedentes disponibles sobre la situación nutricional en nuestros países, que ha sido uno de los aspectos privilegiados en las políticas de desarrollo de la infancia. En los países en que existen informaciones generalmente son de algunas ciudades, o se refieren a los casos declarados ante las instituciones de salud; y como éste es posible citar muchos ejemplos, que señalan la necesidad de reforzar la recolección, análisis y difusión de las informaciones que digan relación con problemas de la minoridad. Estas actividades deberían estar en estrecha relación con el desarrollo de las investigaciones acerca de los factores causales de los problemas, para orien-

(*).- El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina. Naciones Unidas, New York, 1969.

tar en esas direcciones los programas estadísticos.

En tercer lugar, los estudios que demuestran la insuficiencia de los programas desconectados entre sí, han sido desarrollados preferentemente en esta década. Así ha sido posible precisar, en relación a los programas para combatir la desnutrición infantil que (**) los repetidos fracasos han demostrado que el combatir la desnutrición no es tarea fácil. Los factores que la condicionan son muchos y muy variados. Es un error simplificar el problema, ya que conduce a la realización de medidas parciales o unilaterales, que terminan inevitablemente en fracasos. La desnutrición nunca es un fenómeno aislado, sino que por el contrario, forma parte de todo el contexto de la miseria. Desnutrición y miseria van muy estrechamente unidas y es evidente que no es posible erradicarlas independientemente una de otra..... Parece evidente que la única posibilidad real y a corto plazo de prevenir el daño socio-biológico está en el desarrollo de programas globales que consideren tanto la mejoría de la nutrición, como las condiciones de salud, y modificando también la influencia del medio ambiente socio cultural mediante programas de estimulación psicomotora directa. Este último problema es enfatizado en un programa, emprendido en Chile, de estimulación psicosocial precoz para niñez de nivel socioeconómico bajo de 0 a 24 meses, en el que se señala que numerosos estudios comprueban que la ausencia de ciertos estímulos en cantidad, calidad y oportunidad adecuadas durante los primeros meses de la vida, producen un retardo psicosocial que es detectable ya a partir de los 12 a 18 meses de edad, indicando, además que contrariamente a la sobrevaloración dada a la desnutrición como agente etiológico de la subnormalidad mental en los países subdesarrollados, ésta juega un rol causal cuando es de tercer grado y ocurre en los primeros meses de la vida. (**)

Estos antecedentes apuntan la necesidad de apoyar programas de investi

(*) .- "Daño Sociogénico producido por la Miseria". Fernando Monckeberg. CONPAN: Nutrición, educación y salud. Santiago, 1976.

(**) .- Ver "Educación, Niñez y Pobreza". Ediciones Nueva Universidad, Santiago, 1977,

gación de las causales que afectan el desarrollo de la infancia y la juventud, que informen políticas basadas en objetivos que vayan más allá de paliar manifestaciones de los problemas de fondo. También es importante el promover la estructuración de sistemas estadísticos que sirvan de apoyo a las políticas, y a todo el proceso de planificación y toma de decisiones.

El planteamiento enfatiza la conveniencia de formular e implementar programas globales para el desarrollo de los niños. Los antecedentes de esta posición son muy bien explicados en un estudio recientemente realizado (*): "En los últimos años se han realizado investigaciones a fin de encontrar formas de evitar o atenuar los efectos que la extrema pobreza tiene sobre el desarrollo físico e intelectual de los niños. En Cali se inició en 1970 una experiencia con niños de 3 a 5 años de edad en situación de extrema pobreza. Las conclusiones pueden resumirse en la siguiente forma:

- Mediante programas combinados de nutrición, salud y educación, es posible recuperar a niños que han sufrido retraso en su desarrollo intelectual debido a las condiciones de extrema pobreza en que han vivido. Si estos comienzan cuando el niño tiene tres años de edad, después de dos años se logran rendimientos intelectuales muy semejantes a los de los niños pertenecientes a los niveles socioeconómicos más elevados de la sociedad, sin embargo, la recuperación comienza a los pocos meses de iniciado el programa.
- Programa de nutrición y salud, sin programas de educación, no producen cambios en el desarrollo intelectual de los niños.

En Chile se realizó una experiencia similar (atención integral), pero sólo durante un año y con niños de 7 o 9 años de edad. Al finalizar el año, se comprobó un apreciable progreso en el crecimiento y, en el incremento de peso de los niños, pero no hubo modificaciones evidentes en su cociente intelectual.

(*).- "Atención integral a menores en extrema pobreza". Programa de adiestramiento en preparación y evaluación de proyectos: ODEPLAN-BID, Stgo., 1977.

Los estudios citados sugieren que los programas deben ser de atención integral y deben realizarse a edad temprana. En efecto, en la actualidad hay consenso entre los especialistas de que la única posibilidad real y a corto plazo de recuperar el retraso provocado por la extrema pobreza en el desarrollo de los niños está en la realización de programas globales que consideren nutrición, salud y educación en forma conjunta".

En este sentido no es posible sólo formular e implementar programas globales para el desarrollo de los niños, ya que permanentemente, y en ciertos casos en forma creciente, sería necesario mantener esos programas, debido a la situación permanente de pobreza. Por lo tanto, para el desarrollo de la infancia es de vital importancia la estrategia global contra la pobreza.

5.- Políticas públicas para el desarrollo de la infancia.

Un problema de la amplitud y complejidad del que se está estudiando requiere necesariamente de la acción del Estado. Conceptualmente es posible pensar en una participación del Estado como mero conector de las "imperfecciones" del mecanismo de mercado, con un rol eminentemente regulador de la actividad económica y, a través de esta acción, influenciando el desarrollo social. Incluso en este caso, el desarrollo de la infancia presenta una gran cantidad de efectos externos, que al no ser captados por el mercado, requieren la intervención directa, más allá de la corrección de imperfecciones.

Sin embargo, el conjunto de elementos que definen la problemática del desarrollo de la infancia llevan a plantear un rol activo del Estado, como promotor de programas, asignador de recursos y ejecutor de políticas. Un aspecto importante de señalar es el del nivel de recursos asignados (gasto público), que conlleva la necesidad de una clara definición de los ítem incluidos en lo que en algunos países se llama "gasto social" para poder evaluar sobre bases reales, y poder hacer análisis comparativos, el esfuerzo

que el Estado realiza en estas materias.

Las diferentes políticas públicas existentes para enfrentar los problemas de la infancia en nuestra región pueden ser agrupadas en políticas directas y políticas indirectas. El primer tipo de políticas está fundamentalmente referido a los programas, actividades, proyectos, etc., que son promovidos por el Estado y que implican asignación de recursos públicos para su ejecución. Las políticas indirectas, en este contexto, son aquellas que afectan el funcionamiento del mercado, siendo las más importantes, entre otras, las políticas monetaria, fiscal, de comercio exterior, etc.

En general, para los problemas que afectan más decisivamente a la infancia, las políticas en las que el Estado desarrolla programas en forma directa, de acuerdo al enfoque integrado que se propugna en este informe, parecen ser las más adecuadas. Una de las razones básicas es que estos problemas requieren de un enfoque primordialmente selectivo, en el sentido de llegar a quienes realmente necesitan la ayuda, como por ejemplo, nutrición, salud, programas de estimulación psico-motora, etc.

Este tipo de programas debería ir más allá de la distribución de bienes y servicios que los sectores más pobres no pueden comprar. Un aspecto que debe enfatizarse es el relativo a los factores internos a la pobreza. (*). Ellos son el producto de una forma de vida "marginal" por generaciones, lo que produce un daño de tal magnitud que hace que los individuos pierdan la capacidad de percibir su situación y, obviamente de cambiarla. En este sentido, programas de educación a la familia, integrados en el conjunto de políticas, es de la mayor importancia.

Para las políticas que se han llamado directas, es fundamental el conocimiento que se tenga de la magnitud, cobertura y dispersión de los problemas de la infancia. Se ha señalado la selectividad como un criterio básico

(*).- Ver Monckeberg F. "Jaque-mate al subdesarrollo". Santiago, 1975.

...son fundamentales. De i-
... importancia es el desarrollo de sistemas de información que permitan
conocer la situación y ubicación de los niños con problemas. Sin estos ele-
mentos, es altamente probable que las políticas directas sean relativamente
ineficientes, al dirigir los recursos, siempre escasos, hacia sectores que
no son los más necesitados. Por otra parte, un buen manejo técnico de los
instrumentos utilizados es algo obvio de señalar, sobre todo para evitar el
mal uso de los recursos, o la traslación de los subsidios implícitos en los
programas. Es conocido el hecho de que muchas familias tienden a vender la
leche en polvo que se les reparte gratuitamente. Lo anterior indica la ne-
cesidad de diseñar los programas en forma tal que minimicen tales riesgos. (*)

En una perspectiva de coordinación, por lo que se ha abogado anterior-
mente, es perfectamente posible pensar en que determinados tipos de progra-
mas sean llevados a efecto en forma descentralizada, incluso con gestión pri-
vada en algunos casos. Es importante recalcar la no sinonimidad existente
entre políticas directas y gestión estatal centralizada de los programas, al-
menos en el sentido conceptual del presente informe. El criterio central
que debería orientar la implementación práctica de los programas es el de
menor costo para cumplir los objetivos planteados. Muchas veces, programas
han fallado por partir, apriorísticamente, de concepciones unívocas acerca
del rol del Estado y de la forma de ejecutar programas. Hasta el momento no
existen muchos ejemplos de desarrollo de programas públicos a través del sec-
tor privado, pero vale la pena estudiar las experiencias existentes y plan-

(*).- Ver Jiménez J. "Desnutrición en Chile. Análisis de algunas experien-
cias de solución", CPU, 1978.

tear, muy pragmáticamente, en qué casos es mejor la centralización, cuándo la descentralización, y también en qué circunstancias la gestión privada sería conveniente. Es indispensable estudiar a fondo estas posibilidades, dada la escasez presente y futura de recursos, que no pueden ser asignados a programas administrados ineficientemente.

En relación a los problemas realmente de fondo de la situación desmembrada de gran parte de la infancia en la región, ellos tienen que ver con la pobreza en que viven, malamente subsistiendo, muchos habitantes del continente. Dado lo anterior, todos los programas que atiendan a las manifestaciones de ese gran problema, la miseria, son importantes, pero son paliativos de algo que se mantendrá en el tiempo, a menos que se postule una estrategia de desarrollo, teniendo como objetivo explícito superar la extrema pobreza, pensando fundamentalmente en los daños, a veces irreparables, que esa situación origina a las nuevas generaciones. La solución del problema es compleja y de largo plazo, pero requiere una toma de conciencia y acciones inmediatas. Dentro de una economía mixta, el Estado tiene un papel insustituible y básico en tal esquema; aquí aparece con claridad la importancia de las políticas indirectas, las cuales a través de incentivos apropiados, pueden orientar el sistema socio-económico hacia las metas deseadas. Escapa a los alcances de este informe el análisis de lo anterior, sin embargo, es necesario señalar que las medidas globales de política económica pueden tener un impacto de enorme trascendencia sobre la infancia y juventud, incluso generando la necesidad de desarrollar programas asistenciales, para paliar las consecuencias de esas medidas. Ello debe ser reconocido y analizado en profundidad, sobre todo por los organismos que centran su acción en dichos sectores etarios. Por último, dado los niveles de ingreso medio en nuestros países, la superación de la pobreza extrema requiere de una estrategia económica orientada a elevar los niveles de vida de esos sectores, junto con un conjunto de políticas de desarrollo social, educacional, etc. que la completen y complementen.

IV.- CRECIENTE RELEVANCIA DE LA EXTREMA POBREZA, SUS IMPLICANCIAS PARA EL PROBLEMA DE LA INFANCIA.

1.- Estrategias globales.

La comprobación que el crecimiento había contribuido muy poco al alivio de la miseria llevó a los gobiernos y organismos internacionales a centrar su interés en una estrategia global de desarrollo que contemplara como parte importante la solución a los altos niveles de desempleo, a la aguda concentración de ingresos y a la persistencia de niveles de subsistencia en grandes grupos de población de estos países.

Es así como se plantea la necesidad de reconciliar los objetivos sociales con los económicos, que se empieza a hablar de "un enfoque unificado" de planificación, desarrollo y de estrategia de desarrollo propias de cada país. Es en esta perspectiva donde surgen a nivel mundial, tres estrategias globales de desarrollo que aunque ponen énfasis diferentes, tienden a reconciliar el crecimiento con el bienestar.

La estrategia de desarrollo, promovida por la OIT tendiente a promover la creación de empleos y lograr que en toda sociedad exista pleno empleo como un objetivo en sí mismo.

La estrategia promovida por el Banco Mundial que promueve el crecimiento con redistribución. Es decir, plantea que ambos objetivos deben tratar de lograrse simultáneamente.

La estrategia de satisfacción de las necesidades básicas que aunque cayendo de un planteamiento central básico tiene elementos importantes para una estrategia de desarrollo. El concepto de necesidades básicas "se refiere a los bienes y servicios que pueden producirse y distribuirse a toda una población nacional según expectativas realistas con aquellas que atienden a necesidades fisiológicas mínimas... se debe resistir la tentación

de considerar necesidades básicas a toda la gama de aspiraciones reconocidas internacionalmente como derechos humanos." (*)

El empleo y subempleo son sólo una dimensión de la pobreza. El problema no es tanto la carencia de empleo como las bajas remuneraciones que los trabajadores reciben impidiéndoles satisfacer las necesidades básicas de ellos y sus familias. Las imperfecciones de las políticas tradicionales tendientes a redistribuir ingresos, los problemas estructurales que las sociedades latinoamericanas presentan, así como los problemas políticos, dificultan la viabilidad de esta estrategia.

La definición que la economía debe estar al servicio del hombre y la satisfacción de sus necesidades (bienestar) es el objetivo último del desarrollo, hace que una estrategia orientada por la satisfacción de estas necesidades básicas sea una más globalizante y viable que las anteriores. "En el fondo, la situación de insatisfacción de las necesidades básicas del hombre es una manera de expresar lo que se ha entendido por una situación de pobreza crítica o extrema pobreza. En este sentido la eliminación de la pobreza extrema y la satisfacción de las necesidades básicas representan una misma meta". (**)

El debate suscitado a nivel mundial a raíz de la frustración provocada por la primera década del desarrollo, produjo un creciente consenso en cuanto a que el problema de la pobreza merecía especial atención. Debía ser un objetivo prioritario y central del desarrollo. El análisis de las causas de este fenómeno provocó el surgimiento de soluciones alternativas para encarar la situación que está sintetizada en las tres estrategias señaladas.

(*) .- Marshall Wolfe "para otro desarrollo: requisitos y proposiciones" Revista de la Cepal, 2º semestre 1977, Santiago, Chile.

(**).- Sergio Molina y Sebastián Piñera "Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar la pobreza", documento presentado en Seminario sobre necesidades básicas y nuevo orden internacional, CEPAL, 1978.

Para diseñar una estrategia orientada a la satisfacción de las necesidades básicas o eliminación de la pobreza absoluta es requisito poder detectar si es un fenómeno parcial o integral, es decir si la no satisfacción de una necesidad básica implica que tampoco se satisfacen otras necesidades básicas, o bien si es posible no cubrir las necesidades más elementales en un aspecto, pero sí en otros. Hasta el momento no existe una respuesta definitiva pero en todo caso es posible detectar y describir algunos elementos que son comunes a los más pobres.

Esto significa que existe un volumen importante de trabajos orientados a definir, medir y proponer soluciones a los problemas de pobreza.

2.- Magnitud del problema.

A pesar de la gran cantidad de estudios realizados acerca del problema de la pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas aún no se dispone de información suficiente y confiable. Sin embargo, todos los estudios realizados, cualquiera sea su fuente de datos o metodología, muestran la gravedad del problema.

Es necesario considerar los antecedentes disponibles sólo como aproximaciones globales del problema, ya que "la información cuantitativa acerca de niveles de consumo se mantiene notoriamente incompleta en la mayor parte del mundo; la creciente preocupación sobre el problema de la pobreza se ha sustentado sobre cifras plausibles pero que no resistirán un análisis serio".

(*) En todo caso tal como puede verse en el cuadro siguiente, la magnitud del problema es dramática.

(*).- Marshall Wolfe "Poverty as a social phenomenon and as a central issue for policy development". United Nations, draft, april 1978.

Estimaciones de la proporción de población total que vive en condiciones de pobreza en el mundo en desarrollo. (*)

	<u>Países en ds.</u>	<u>Asia</u>	<u>Africa</u>	<u>A. Latina</u>
Banco Mundial (1969)	49	57	46	19
ILO (1972)	67	71	69	43
CEPAL (1970)				41

Respecto a la magnitud de la pobreza se estima que más del 35% de la población de América Latina, es decir más de 115 millones de personas viven en condiciones de pobreza. Sin embargo, como todos los promedios, esto oculta enormes desigualdades entre países respecto a la incidencia de la pobreza. En efecto, en países como Argentina esto no excede del 3% de la población; en países como Chile y Costa Rica la pobreza afecta de un 15 a un 25% de la población. En países como Brasil y Colombia la cifra se aproxima a un 50%. Finalmente en países como Haití y Honduras más del 70% de la población viven en condiciones de pobreza..... Cerca del 60% de los pobres de América Latina vive en el sector rural en circunstancias que ésto sólo representa un 46% de la población total". (**)

Esta información proporcionada por Molina y Piñera es perfectamente compatible con la proporcionada por Altimit para América Latina, tal como puede observarse en el cuadro siguiente:

(*) .- Oscar Altimit "The extension of poverty in Latin America. A summary". Julio 1978, mimeo, Table 3.

(**).- Sergio Molina, Sebastián Piñera "Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar la pobreza". Santiago, Junio 1978.

Extrema pobreza en América Latina. (*)

Porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza (menos US\$ 180)		Porcentaje de hogares bajo la "destitution live" (menos US\$ 90)
Argentina	8	1
Brasil	45	25
Colombia	43	17
Costa Rica	22	6
Chile	20	6
Honduras	65	50
México	35	12
Perú	50	15
Uruguay	—	—
Venezuela	25	10
América Latina	39	20

Es importante señalar que en la literatura existen básicamente dos criterios para definir la pobreza: uno relativo —el 20 a 30% de la población que percibe menores ingresos— y uno absoluto todos aquellos que no consiguen una canasta dada de bienes y servicios considerados indispensables. Es este último criterio que hace que el problema de extrema pobreza y de satisfacción de necesidades básicas sean prácticamente lo mismo.

En este sentido es importante hacer notar que los pobres no son sólo aquellos que tienen los más bajos niveles de ingreso. Es perfectamente posible que amplios sectores de las capas medias de las sociedades latinoamericanas no alcancen a cubrir sus necesidades básicas sean prácticamente lo mismo.

(*).- Ver Oscar Altimir, op. cit. Table 2.

En este sentido es importante hacer notar que los pobres no son sólo aquellos que tienen los más bajos niveles de ingreso. Es perfectamente posible que amplios sectores de las capas medias de las sociedades latinoamericanas no alcancen a cubrir sus necesidades básicas sean prácticamente lo mismo.

En este sentido es importante hacer notar que los pobres no son sólo aquellos que tienen los más bajos niveles de ingreso. Es perfectamente posible que amplios sectores de las capas medias de las sociedades latinoamericanas no alcancen a cubrir sus necesidades más elementales. Sin duda normalmente coincide que los que viven una situación más crítica o los extremadamente pobres son también los que disponen de ingresos más bajos.

Esto último se ve reafirmado por la información mundial disponible acerca de la magnitud del problema de la insatisfacción de las necesidades básicas en amplios grupos de la población mundial.

Las necesidades básicas principales se identifican con alimentación (calorías, proteínas), vestuario, agua potable y vivienda. Estimaciones de diferentes fuentes (*) indican que:

- 600 millones de personas de un total de 1.2 billones que viven en los países más pobres (con ingresos per cápita menores a US\$ 200) no comen lo suficiente como para satisfacer sus necesidades calóricas; de éstos cerca del 60% son niños menores de 15 años, cerca de 800 millones reciben menos de sus requerimientos proteicos. Esto traducido a cantidades de alimento significan 25 millones de toneladas de grano y 2 millones de toneladas de proteína animal.

(*).- Ver Basic Needs: An Issue Paper. Policy Planning and Review Department. March 21, 1977. Presentado al Seminario sobre Necesidades Básicas y Extrema Pobreza organizado por CEPAL, julio 1978.

- De los 300 millones que habitan en áreas urbanas (en estos países) cerca de un 33% no tiene acceso a agua potable; el número de gente que vive en esta situación en áreas rurales se estima en 700 millones.
- Más de 150 millones de personas que habitan en áreas urbanas carecen de una habitación adecuada. No hay datos para las zonas rurales pero se estima que medio billon de personas viven en condiciones inadecuadas.
- N° de personas que disponen de menos de lo necesario en algunas necesidades básicas.

	<u>Población de países pobres</u> (millones de hab.)	<u>Población que no dispone de lo necesario .</u> (millones de hab)	<u>% del total</u>
Alimento			
Caloría		600	50%
Proteína	1.200	800	67%
Agua		800	67%
Vivienda		500	42%
N° de pobres absolutos		750	63%

- La literatura indica además que en general son más pobres los hogares encabezados por jóvenes, ancianos o mujeres, aquellos hogares donde el jefe de familia no ha recibido instrucción básica, que no tiene empleo estable, que habita en sectores rurales, etc. (*)

(*).- Ver Molina y Piñera, op. cit.

3.- Opción de estrategias de desarrollo.

Una estrategia orientada a la satisfacción de necesidades básicas no debe percibirse como una alternativa a una estrategia orientada hacia el pleno empleo o a la redistribución con crecimiento, sino como una extensión de éstas.

Desde el punto de vista de la infancia este enfoque es el que mejor permite aproximarse a la solución de sus problemas. Esto porque parte de una estrategia global de desarrollo cuyo objetivo central es el bienestar de toda la población y que permite el diseño de políticas que se traduzcan en acciones específicas, pero coordinadas, para este grupo etario. Sin embargo, este enfoque presenta una serie de problemas aún no resueltos. Por una parte existe el problema de la definición conceptual de pobreza - es un fenómeno absoluto o relativo y quienes son pobres, son homogéneos los pobres de un país, etc. (*) Por otra se presenta el problema de medición. ¿Cómo se mide la pobreza, cómo se sabe cuándo alguien ha dejado de ser pobre, hay niveles de pobreza?, etc. (**). Además existen problemas de carácter operacional: ¿Cuál es la viabilidad política en América Latina de una estrategia de este tipo que requiere al menos en una primera etapa, de una importante participación del Estado? ¿Con qué recursos nacionales e internacionales se cuenta para ello? ¿Qué posibilidad hay de hacer los cambios institucionales requeridos para que la estrategia sea exitosa?.

En todo caso, esta estrategia, y no obstante las enormes limitaciones conceptuales y operacionales que presenta, desde el punto de vista de la in

(*) .- Ver Altimir "The existent of poverty in Latin America", paper presentado en Seminario CEPAL 1978.

(**) .- Basic Needs: An Issue Paper, Seminario CEPAL, 1978.

fancia. representa las mejores posibilidades para superar sus problemas y satisfacer sus necesidades y diseñar políticas públicas que se orienten a la satisfacción de las necesidades de este grupo etario.

Los rasgos más importantes que la diferencian de las otras estrategias, entre otros, son:

- Este enfoque destaca la importancia de los esfuerzos directos para erradicar la pobreza absoluta y como tal tiene una mayor relevancia para países, como los latinoamericanos, donde existen grandes masas a nivel de pobreza absoluta.
- La estrategia de una alta prioridad a satisfacer necesidades específicas de los más pobres -no como un medio para aumentar la producción- como un fin en sí mismo. Por lo tanto abarca a los desempleados, subempleados, enfermos, niños, ancianos, etc. Necesariamente además tiene como efecto mejorar la productividad, por lo tanto la satisfacción de necesidades básicas en los niños puede considerarse además como una inversión a largo plazo.
- Las necesidades básicas pueden ser definidas en forma amplia, de tal manera que abarque tanto necesidades materiales como no materiales y por lo tanto, enfatiza las necesidades de cambios institucionales y organizacionales tanto como la necesidad de reformas económicas.
- Además la satisfacción de las necesidades básicas implica demandas no sólo hacia la obtención de bienes y servicios privados (mercado), sino que también a la obtención de ciertos servicios públicos (Estado) como salud, educación, agua potable, etc. Plantea por lo tanto, el problema de acceso y entrega de ciertos servicios y bienes básicos; la solución a esto requiere entonces de un análisis detallado de las estructuras, instituciones y situación política de los países donde se implementa.

4.- Necesidad de erradicar los problemas más graves en forma coordinada.

De lo dicho se desprende que no se solucionará jamás el problema de pobreza absoluta, si no se logra que toda la población de un país satisfaga a un determinado nivel mínimo todas sus necesidades básicas.

Esto de por sí implica, por ejemplo, que no se podrá abarcar el problema de educación desvinculado del problema de la salud o de la nutrición.

Tradicionalmente los gobiernos han enfrentado estos problemas en forma parcelada -cada Ministerio tiene su propio presupuesto, diagnóstico y plan de acción- lo que ha significado descoordinación en lo realizado y éxitos parciales que prontamente pueden transformarse en fracasos. Por ejemplo, si se emprende una campaña educativa e intensiva de higiene ambiental, pero al mismo tiempo los beneficiarios carecen de agua potable y alcantarillado y no saben leer, lo más probable es que en el mediano plazo se haya perdido todo el esfuerzo realizado.

Es importante entonces notar que una estrategia de desarrollo tendiente a la satisfacción de necesidades básicas debe ser una estrategia coordinada, donde todas las necesidades vayan siendo satisfechas en forma progresiva y complementaria y donde esté claro que la planificación y por lo tanto el Estado deben jugar un rol preponderante.

Por otra parte, dado a que más del 60% de la población de América Latina tiene menos de 20 años, es claro que la infancia y la juventud serán los beneficiarios directos más importantes de una estrategia de desarrollo de esta naturaleza.

Sin embargo existen una serie de problemas operacionales que deben ser considerados:

1) ¿Existe la voluntad política de emprender un plan de este tipo? ¿Tienen los grupos más pobres la capacidad de presión necesaria para orientar una estrategia de desarrollo de esta naturaleza?

La acción del Estado y la participación popular parecen ser requisitos indispensables para hacer esta estrategia viable.

2) ¿Cómo se compatibiliza el logro de la satisfacción de necesidades básicas con otros objetivos tales como seguridad nacional, diversificación de la economía, reducción de la dependencia externa, protección del medio ambiente, crecimiento?

¿Cuál es el costo de optar por esta estrategia, si existe alguno.

Una estrategia de satisfacción de necesidades básicas no puede abarcar políticas referidas sólo a salud, vivienda, educación, alimentación, etc., sino que debe abarcar todas las áreas de desarrollo. Se trata, en consecuencia, de una estrategia global y por lo tanto debe resolver simultáneamente problemas de desarrollo, crecimiento, balanza de pagos, inversiones y tener como objetivo la satisfacción de esas necesidades básicas.

No se trata sólo de satisfacer las necesidades actuales en el menor tiempo posible, sino que fundamentalmente, de intentar cambiar las estructuras y sistemas que han producido, al interior de nuestras sociedades, la existencia de grandes conglomerados humanos en extrema pobreza. Tal vez lo más importante es que esta estrategia ha generado una forma diferente de mirar el problema del desarrollo.

V.- CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES.

1.- En este documento se ha dado importancia fundamental al enfoque unificado del proceso de desarrollo que considera a éste en forma integrada, incorporando variables de tipo económico, social y cultural en forma simultánea. Esta aproximación posibilita diagnósticos y políticas globales y eficientes en relación al conjunto de problemas que afectan a la infancia en el continente.

El enfoque unificado plantea obviamente una intervención decisiva del Estado en el desarrollo económico social de los países. A este respecto es preciso hacer notar que este enfoque integral sobre el proceso de desarrollo muestra limitaciones importantes en la realidad del continente en que un número creciente de países adoptan modelos de desarrollo que privilegian al mercado como mecanismo de asignación de recursos.

La diversidad de sistemas socioeconómicos existentes en la región señala la necesidad de afinar los diagnósticos sobre las distintas formas y mecanismos que los Estados adoptan para implementar sus políticas. Esta información es indispensable para que las orientaciones fundamentales que se proponen tengan factibilidad de ser implementadas en forma coherente y eficiente.

2.- En la última década el proceso de planificación ha ido asumiendo una perspectiva más realista en los diversos países. Desde una concepción eminentemente formalista se ha pasado a otra que otorga importancia decisiva a la ejecución y coordinación de las políticas públicas.

El Estado puede participar en el proceso de desarrollo a través de políticas directas, con gestión centralizada o descentralizada, o de políticas indirectas influyendo en el comportamiento del mercado. Especialmente en relación al problema de la infancia es necesario recalcar la importancia

que asumen modalidades flexibles e innovativas para llevar a cabo los diversos programas que afectan al sector.

Para una adecuada consideración de la infancia en la planificación, es indispensable como en otros sectores y áreas, examinar el conjunto de políticas generales y programas específicos que tienen relación con el problema. En este sentido una evaluación costo-beneficio de los programas y proyectos no es funcional. Es necesario analizar el problema más allá de una dimensión estrictamente económica. Ello porque los beneficios esperados, en gran parte, no son susceptibles de cuantificación, que es un requisito indispensable para llevar a cabo una evaluación costo-beneficio que implica calcular, por ej., tasas sociales de retorno. Un enfoque operacional más adecuado parecería ser el análisis costo-eficacia, que trata de hacer mínimos los costos para obtener ciertos objetivos determinados. (*) En este sentido, deberían evaluarse políticas y programas alternativos orientados hacia ese objetivo y elegir aquellos que logren las metas propuestas con el menor costo en el uso de los recursos.

Lo anteriormente expuesto significa que los intentos de medición de los beneficios de este tipo de programas, a través de las diferentes metodologías existentes (**) no sean importantes. Sólo se quiere enfatizar que no es posible evaluar todos los beneficios de tales programas, y que el desarrollo de la infancia, al tener valor en sí mismo, debe ser planteado como un objetivo per - se.

(*) .- Ver Blang. M., "Economics of Education" 1970.

(**).- Ver Cook, R. : "The primary cost of malnutrition and its impact on a society. Third Western Hemisphere Nutrition Congress. Miami 1971; Selowsky M. "An attempt to estimate rates of return to investment in infant nutrition programs". Conference on Nutrition, National Development and Planning" Cambridge, Mass. 1971. También en Chile, ODEPLAN ha desarrollado metodologías para hacer análisis costo-beneficio de programas de nutrición infantil.

La compatibilidad entre diversos objetivos es fundamental y es requisito para usar adecuadamente los recursos disponibles, que siempre serán es casos frente a la magnitud de los problemas. Por otra parte, la determinación de prioridades no puede obviarse. El enfoque operacional más adecuado podría ser el que trate de hacer mínimos los costos para obtener determinados objetivos o, alternativamente, el que permita cumplir mayor número de accio nes en cantidad y/o calidad, con los mismos recursos. Es evidente que para definir los objetivos se requiere de una jerarquización de objetivos, que en el enfoque integrado que se propone consiste básicamente en establecer prioridades entre programas, y también dentro de cada uno de ellos. Es pro bable que en muchos casos existan tamaños críticos de los programas, en términos de que se desarrollan a cierto nivel o pierden gran parte de su valor, precisamente por la complementariedad que se da entre distintos tipos de actividades sectoriales. En esos casos, la decisión política debería ser hecha de modo que no se violaran esos tamaños críticos, definidos técni camente. Para ello, la asignación de recursos sectorial, que ha sido el sistema tradicional, es ineficiente, pues no puede contemplar este tipo de problemas.

3.- Diversos estudios realizados sobre el problema de la infancia han insis tido en la importancia de la acción a nivel de base de comunidades para la solución de diferentes problemas. En esa perspectiva debería hacerse un esfuerzo importante tendiente a revalorizar las acciones directas que pueden realizar las comunidades. Para lograr una mayor eficiencia en estas actividades será necesario apoyar el esfuerzo y la organización popular, redis tribuyendo las competencias y los recursos involucrados en los distintos programas. Al mismo tiempo será indispensable mejorar la coordinación a nivel local de los trabajos cumplidos por las distintas agencias del Estado.

4.- Existe evidencia de que un número importante de programas que se han e jecutado en el continente en torno al problema de la infancia, han be neficiado de manera sustancial a grupos medios y urbanos, no habiendo teni

do un efecto importante en relación a los grupos en extrema pobreza y de carácter rural. Por ello, las políticas que se diseñan y ejecuten sobre la infancia deberían destacar en forma explícita los distintos grupos que a nivel de sectores y regiones serán afectados por ella.

5.- La falta de información y de evaluación adecuados referentes a los problemas de la infancia representan limitaciones importantes para el diseño de políticas eficientes.

Para enfrentar profunda y no simplemente en sus manifestaciones externas, los diversos problemas de la infancia es vital contar con antecedentes sobre las causas y estructura de ellos.

Al mismo tiempo, la existencia de información adecuada, posibilita conocer la urgencia relativa de los distintos problemas para otorgarles las prioridades correspondientes.

En relación con los programas vinculados a la infancia no ha existido un real proceso de evaluación. El examen y análisis de experiencias y antecedentes en forma sistemática y acumulativa puede servir para orientar acciones futuras a la luz de los cuellos de botella, costos y beneficios, resultados, etc. de los programas evaluados.