



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

E/LACCY/BP/L.3
14 de julio de 1965

ORIGINAL: INGLES

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

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

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

METODOS DE PLANIFICACION PARA SATISFACER
LAS NECESIDADES DE LA INFANCIA

Presentado por el profesor H.W. Singer */
Profesor de Economía, Williams College,
Williamstown, Mass. EE.UU.A.

*/ Con la colaboración del Sr. Charles E. Metcalf, Williams College, especialmente en relación con la última sección relativa a diversas modalidades de la planificación.

Indice

	<u>Página</u>
<u>Planificación del Desarrollo en Relación con la Infancia y la Juventud.....</u>	1
<u>Diferentes modalidades de la planificación para satisfacer las necesidades de la infancia.....</u>	12

Planificación del



Planificación del Desarrollo en Relación con la Infancia y la Juventud

En la Conferencia Internacional sobre la Juventud celebrada en Grenoble, Francia, a mediados de 1964, el Sr. Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, declaró que "La juventud es el tema central del Decenio para el Desarrollo." Esa declaración señala el fin de una evolución del pensamiento. Al comienzo de esa evolución existía la creencia de que la planificación y la acción en favor de la infancia y la juventud pertenecían a dos mundos distintos que jamás se encontrarían. Durante largos años los intentos de acercarlas fueron objeto de crítica por considerarse que ello significaba "planificar en función de grupos de edades." Por lo tanto podemos comenzar este estudio analizando esta crítica, o esta frase

"¿Planificación en función de grupos de edades?"

El primer argumento en respuesta a esta pregunta es que toda planificación se ocupa, o debiera ocuparse, de personas. El objeto de la planificación es asegurar o acelerar el desarrollo; y el objeto del desarrollo es mejorar el nivel de vida, o la clase de vida de las personas. Aun cuando los planes ostensiblemente se refieren a la producción de bienes o la provisión de servicios, a divisas y balances de pagos, a gastos, impuestos, moneda, costos, empleo a los diversos sectores, la industrialización, etc. - todos ellos no son sino meros instrumentos de una política dirigida a la consecución de una meta ulterior. Esa meta es, precisamente, una vida mejor para la población del país. Ciertamente, la frase "una vida mejor" se presta a distintas opiniones, interpretaciones y a ambigüedad en la mente de los encargados de la planificación, muchos de los cuales tal vez ansíen apartarse de un tema tan vago para pisar el terreno más sólido de los aludidos instrumentos de la política y otros. Sin embargo, es preciso sostener firmemente que todos estos elementos de planificación supuestamente sólidos adquieren significado y pueden ser valorados únicamente haciendo referencia al objetivo, al parecer vago, de mejorar las condiciones y la clase de vida de la población. Debemos hacer todo cuanto esté a nuestro alcance para hacer menos vago el objetivo, definiéndolo en la forma más clara y concreta posible, pues de nada sirve desconocerlo. Podremos aparentar que poseemos un gran sentido práctico concentrándonos en técnicas de planificación y relegando los objetivos a segundo término; pero esas apariencias son falsas. Es por ello que algunos informes y tratados muy serios, formales y eruditos relacionados con las técnicas de planificación parecen "el relato de un idiota, llenos de sonido y furia, pero que nada significan"; es por ello que las recomendaciones en materia de planificación que de ellos surgen carecen de normas y criterios para juzgarlos, recordándonos las frases Kafkianas. Por lo tanto, al relacionar la planificación a las necesidades y condiciones de las personas - las que necesariamente pertenecen a distintos grupos de edades - no hacemos más que corregir el enfoque de la planificación, el que con demasiada frecuencia es totalmente equivocado.

/Tampoco puede

Tampoco puede decirse que el concentrar la atención en las personas jóvenes, en la infancia y la juventud, sea indebidamente restrictivo. Dadas las tasas de natalidad y mortalidad de los países más pobres, aun en el momento de la planificación, los niños y los jóvenes de hasta 18 o 19 años constituyen cerca del 50 por ciento de la población total. Por lo menos una cuarta parte de todos los recursos de un país, y generalmente casi una tercera parte, exista o no la planificación, ya se dedican a criar y preparar a esta nueva generación para una vida en la cual serán los productores y los adultos de la sociedad, y a su vez padres. Ningún planificador podría pasar por alto las necesidades y condiciones actuales, ni dejar de formular objetivos para mejorar las condiciones de vida de la mitad de la población que lo ocupa; tampoco puede desconocer la eficacia - en el sentido de beneficios obtenidos por la sociedad - de utilizar recursos que ascienden a una cuarta parte o un tercio de los recursos totales disponibles. Resulta sintomático de nuestra preocupación por los instrumentos, desatendiendo el objeto de la operación en sí, que se pretenda que los planificadores en los países más pobres consideren el rendimiento de las nuevas inversiones físicas - entre el 5 y el 8 por ciento de los recursos totales - como el objetivo esencial de sus afanes, pero que aparten su atención de los resultados de la inversión cinco veces mayor que la sociedad hace en la juventud. Si esto es práctico, entonces el avestruz sería un excelente hombre de negocios.

Este argumento estático adquiere enorme fuerza si recordamos que la planificación se ocupa del porvenir. El objetivo de la planificación es utilizar los recursos existentes en el presente con el fin de lograr una vida mejor en el porvenir, determinando no sólo la estrategia para desarrollar los recursos disponibles, sino también la naturaleza de esa vida mejor y el plazo en que ha de lograrse. Hasta los planes de mediano alcance, o sea de cuatro o cinco años, implican decisiones que habrán de determinar el panorama de la sociedad en los próximos cuarenta a cincuenta años, y todos ellos deberán incluir una perspectiva implícita de por lo menos 15 a 20 años. Con frecuencia suele ser útil o necesario hacer más explícita esta perspectiva dándole forma de plan, ya sea para la economía en su conjunto, ya para algún sector en especial como la educación, la capacitación, la energía o el transporte para lo cual se hace evidentemente inevitable pensar en términos de planes de largo aliento. Aun tratándose de planificar períodos quinquenales, la proporción de la población "joven" aumentará desde una mitad a un tercio si se agregan los actuales jóvenes y los niños que habrán de nacer durante los cinco años, y se deducen aquéllos (que en su mayoría han dejado de ser jóvenes) que habrán de morir durante ese período. Para un plan sesquidecenal de perspectiva, la proporción de la población joven de hasta 18 o 19 años de edad que habrá que preparar para vivir más allá del período del plan será superior a las tres cuartas partes de las personas vivas al final del plan de perspectiva, con inclusión de aproximadamente la mitad de sus productores. Huelga decir que la planificación que intenta moldear el futuro debiera ocuparse en modo especial de las personas evidentemente destinadas a determinar el futuro. Esta es la orientación de la planificación con miras al futuro que justifica la preocupación especial de los planificadores por la inversión, que

representa al consumo futuro, al bienestar futuro. Por el mismo motivo, los planificadores también debieran ocuparse especialmente de los problemas de la infancia y la juventud ya que éstos, al igual que las inversiones, miran hacia el futuro.

Por último, los problemas de la infancia ocupan una posición destacada entre las preocupaciones de los planificadores, no sólo porque los niños son personas, sino porque representan un amplio sector de la población y por el elevado costo de criarlos, y no solamente porque, como jóvenes, son "la ola del futuro". Y hay otra razón más. La planificación se ocupa no sólo del crecimiento, sino también de la evolución. Tal como dice el Libro Azul del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "El desarrollo no es sólo el crecimiento económico es el crecimiento sumado a la evolución." Es preciso enseñar y persuadir al hombre a usar nuevas técnicas en la agricultura, la industria y en todas las actividades económicas, a adoptar nuevos hábitos en materia de salud y alimentación; a instruirse y educarse; a convertirse de agricultores en trabajadores y pobladores urbanos; a evolucionar de un régimen de subsistencia y trueque hacia un régimen monetario y bancario; a transformarse de miembros de comunidades sanguíneas, tribus y aldeas en miembros de familias, asociaciones gremiales, cooperativas, etc. Evidentemente, debemos considerar a los niños como los principales agentes de esas transformaciones, las que son demasiado profundas como para pretender que ocurra en forma total, radical y sin tropiezos entre la población de edad madura y los ancianos acostumbrados a los métodos antiguos. "Prepararse para la vida" en un país en vías de desarrollo significa "prepararse para la evolución" - y ningún planificador puede desconocer la naturaleza de la evolución para la cual debe prepararse a la población, ni los medios y arbitrios necesarios para hacerlo. En el orden natural, ello significa ante todo preparar a la infancia y la juventud.

De ahí que el planificador se interese en la juventud no solamente como un objetivo de sus afanes - cuya vida futura debe mejorarse - sino también como instrumentos de política - agentes de la evolución necesaria. Este es el significado de lo que se ha dado en llamar, con escaso acierto, "interés humano".

Para citar nuevamente las palabras del Libro Azul, el problema fundamental a cuya solución tratan de contribuir los planificadores no es "la producción sino la capacidad de producción que es inherente a la población."

Hemos dicho que la expresión "inversión en el factor humano" es poco acertada. Ella antagoniza a muchas personas, quienes rechazan la idea de considerar a las personas, y en especial a los niños, como "inversiones" que producen dividendos. Sin embargo, esta reacción es producida por un mal entendido. Por cierto, la reacción es provocada por la forma irreflexiva y equívoca en que suele presentarse esta idea. Nadie ha de sugerir que las personas sean tratadas únicamente como instrumentos de producción, como máquinas vivientes. Por el contrario, hemos subrayado que el

mejoramiento de las condiciones de vida es el objetivo fundamental y el motivo de la planificación y del desarrollo - tanto más cuanto es un hecho que suele perderse de vista. Nadie ha de sugerir que el mejoramiento del bienestar humano que no conduce a un aumento de la renta producida por el capital invertido es por ello "improductivo", "ruinoso" e "indeseable". Sin embargo, las personas no son el único objetivo y finalidad de toda la operación, sino que son también los instrumentos mediante los cuales puede lograrse esa finalidad. El mejoramiento de la salud, de la educación, de la alimentación, de la vivienda, una mayor seguridad, etc., todos ellos son elementos y aspectos de la vida mejor - pero al mismo tiempo el hombre más sano, mejor educado, alimentado, alojado, el hombre más seguro, también suele ser el mejor productor, es decir, el que está más capacitado para contribuir a la obtención de nuevas mejoras. Esta "reacción en cadena" o "proceso acumulativo" es parte esencial del proceso de desarrollo que ningún planificador puede permitirse pasar por alto sin menoscabo de su eficacia. Por lo tanto, esta forma de encararlo es esencial para analizar el desarrollo. Se trata de un método de relacionar las corrientes subsiguientes de ingresos con el recurso del cual provienen, para así calcular las "tasas de beneficios". Sólo así puede lograrse una planificación racional del desarrollo y comparar la eficacia de otros métodos de aprovechar los escasos recursos.

Ello no humilla a las personas ni las coloca al mismo nivel que las máquinas. Por el contrario, si no tomamos en cuenta los "beneficios humanos", desatenderemos a las personas, y sobre todo a los niños, al rotular su desarrollo con la designación de "consumo", "bienestar" y hasta de sectores "improductivos" de recursos. Esto es lo opuesto de lo que desean quienes rechazan la idea de la "inversión en el factor humano", pero es lo que consiguen. De manera que, aun cuando deseemos llamarla por un nombre más agradable, la idea en sí no sólo es acertada, sino indispensable. El concepto es humillante únicamente cuando se lo presenta en una forma que trata al bienestar humano como instrumento, y la acumulación de capital como un valor final, alterando el factor tiempo. Una vez eliminada esta característica objetable, se transforma en una poderosa herramienta del planificador en beneficio de la infancia y la juventud.

La atención del planificador se concentrará en el problema de la infancia por un profundo y hasta paradójico contraste entre la enorme importancia que reviste la crianza de los niños en el proceso de planificación y desarrollo, por una parte, y por otra parte su condición real y el papel que desempeñan en la formulación de la política por seguir. La niñez es un elemento vital en el proceso de desarrollo; pero en la realidad y en la formulación de políticas, son vulnerables y no pueden hacerse oír. Generalmente es poco lo que se conoce acerca de su condición y nivel de vida reales, y sólo puede suponerse que en los países más pobres han de ser muy inferiores al nivel medio. Ello se deduce del hecho que, casi por definición, la mayoría de los niños son miembros de familias numerosas en las que evidentemente los ingresos por habitante tienden a ser inferiores al promedio (si bien la importancia de esta disparidad disminuirá en la medida que los niños se crían en comunidades más numerosas o como miembros de familias ampliadas antes que de pequeños núcleos familiares. La tendencia de los niños a quedar en inferioridad de condiciones se fortalecerá como resultado de las tasas diferenciales de natalidad (las rurales

superiores a las urbanas, las de la población pobre superiores a las de la población rica.) Cabe suponer, además, que los niños no reciben una proporción equitativa de lo que dispone la comunidad ya que en zonas que tienen un alto índice de natalidad los niños no tienen el valor que confiere la escasez y no obtienen el cuidado individual que se prodiga a los niños en los países más ricos, en donde son menos numerosos. Pero todo esto no es sino conjetura, ya que es muy poco lo que se sabe acerca de las condiciones reales o comparativas de la infancia en los países insuficientemente desarrollados.

Por lo tanto, si nuestra suposición es correcta, además de todas las otras razones citadas, el planificador tiene sencillos pero poderosos argumentos acerca de la distribución del bienestar social (basados sobre la brecha que existe entre la importancia de los niños y las condiciones actuales de éstos, y entre las condiciones medias de la población y las de la niñez), que reclaman atención especial para los niños y los jóvenes. Por otra parte, dado que los niños no tienen directamente ni voz ni voto (salvo en la medida en que sus padres o las organizaciones voluntarias actúen como sus voceros) la causa de la niñez necesita de un defensor, mientras que otras más capaces de expresarse tal vez requieran un opositor, o bien un "amortiguador".

Como anticipo de un asunto tratado más adelante en este trabajo, podemos señalar que esta situación en sí no sólo constituye un argumento para que el planificador se ocupe del desarrollo de la infancia sino para que, al hacerlo, trabaje en estrecho contacto con las organizaciones voluntarias que con justo título actúan como voceros de los niños (o que contribuya al establecimiento de tales organizaciones si no las hubiere).

Por lo tanto, la contestación a la pregunta "¿Planificación en función de grupos de edades?", bajo forma de "¿Planificación para la infancia?" puede y debe ser claramente afirmativa. No se trata de saber si debemos o no hacerlo, sino cómo.

Medidas necesarias para relacionar la planificación con la preparación de los niños y los jóvenes para la vida

En cierto modo, los requisitos esenciales debieran surgir de lo que antecede; pero conviene reunirlos y exponerlos más sistemáticamente.

1. La primera medida indispensable es, sin duda, obtener un cuadro de los distintos órdenes de magnitud. ¿Cuántos niños y jóvenes existen en el país en la actualidad? ¿Dónde están? ¿Cuántos hay en las zonas rurales, y cuántos en las ciudades? ¿Cuál es su distribución por edades? ¿Cuál es el probable número de nacimientos calculado para el próximo período de planificación, para el período del plan de perspectivas, para una generación? ¿Cuántos jóvenes ingresarán en el mercado de trabajo, año por año? ¿Cuántos de ellos serán posibles candidatos para la educación primaria, secundaria, y superior? ¿Para capacitación profesional, formación en el trabajo, etc.? ¿Cuál es el tamaño de los grupos que presentan problemas especiales,

/tales como

tales como los niños que crecen en las zonas de contracción económica, los niños de las clases o castas menos favorecidas, etc., los niños de edad escolar que no asisten a la escuela, los que abandonan la escuela, los jóvenes desempleados, etc.?

2. En segundo término, debemos formarnos un cuadro de su condición actual. ¿Cuál es su nivel de vida? ¿Cuáles las condiciones de nutrición en relación con los requisitos indispensables - calorías, proteínas, vitaminas? (Esta información se requiere por separado para los distintos grupos de edades.) ¿Dónde se encuentran los niños desnutridos? ¿Proviene todos ellos de las familias de bajos ingresos? ¿Cuáles son los principales alimentos que consumen los niños? ¿Cuál es la edad del destete y qué alimentos suplementarios se les dan antes del destete? ¿Los alimentos son comprados, o producidos en el establecimiento agrícola o la aldea donde reside la familia? En el caso de que fuesen comprados, ¿son importados? Se requieren complejos de datos similares para la salud, la vivienda, la educación y la capacitación de los niños.

Una gran parte de esta información podrá encontrarse en los ministerios directamente interesados, de alimentación, agricultura, salud pública, educación, etc. En algunos casos estos ministerios ya tienen unidades de planificación eficaces - bajo el mismo u otro nombre, o a veces sin nombre - que ya habrán reunido la información en la forma más adecuada para los fines de la planificación. Pero no es posible contar con ello. Las organizaciones voluntarias tal vez dispongan de informaciones valiosas, o estén en condiciones de reunir las. Es posible que haya que organizar estudios sociales especiales, muestreos, entrevistas con personas que poseen conocimientos directos, etc. Al mismo tiempo habrá que poner en marcha el mejoramiento a largo plazo de los datos actuales. Esta tarea corresponderá principalmente a la organización estadística que normalmente estará adherida al organismo de planificación, y en contacto estrecho con ella en lo que a administración se refiere. Si bien será necesario organizar los estudios especiales y la recolección de datos en forma continuada, coordinándolos cuidadosamente, la planificación no puede esperar hasta obtener información perfecta y tendrá que basarse en los cálculos y evaluaciones más aproximados hasta tanto se consigan datos más completos. A menudo existen las fuentes de información; pero ellas no se usan debidamente, y ni siquiera se informa a los planificadores de su existencia. Como se observará, en materia de información existe una tarea formidable que cumplir. También es preciso tener en cuenta una mejor distribución del trabajo entre los organismos de estadística, por una parte, y los funcionarios y unidades de estadística - si las hubiere - de los principales departamentos interesados (Ministerios de Educación, Salud Pública, Vivienda, Agricultura, etc.) por la otra. Este es la faz administrativa de la tarea por realizar.

3. A continuación, los planificadores y los encargados de prepararles sugerencias tendrán que formarse alguna idea acerca de dónde residen los principales problemas y dificultades. ¿Dónde es insatisfactoria la situación actual? ¿Dónde son inferiores los niveles actuales a los niveles mínimos esenciales o a los que serían de esperar o que debieran ser posibles de acuerdo con los recursos generales del país? Esta última pregunta nos conduce al valioso concepto del perfil socioeconómico, primeramente usado por el Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas 1/ y luego recogido y desarrollado por el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas en Ginebra 2/. Las técnicas sencillas pero eficaces para medir el perfil social desarrolladas por el Instituto de las Naciones Unidas en Ginebra se basan sobre una comparación internacional y sobre la evaluación del "perfil" de cada país comparado con un perfil medio o normal. La técnica permite medir los cambios ocurridos en el perfil en el tiempo, así como el perfil real en un punto dado del tiempo. La idea del perfil puede aplicarse fácilmente a los niños en particular. Una vez que encontremos dónde ocurre el principal desfase en el síndrome de salud, educación, nutrición, vivienda, ingresos del seguro social y monetarios, etc., ello ya servirá de guía para planificar las actividades y relaciones. La interdependencia o elemento de "síndrome" para determinar los niveles de vida así como la eficacia de la "inversión en el factor humano" es tal que la acción aplicada al factor de desfase que produce estrangulamiento probablemente tenga el efecto de un multiplicador especial o de una palanca. Desde luego, las zonas que plantean problemas o los sectores de desfase existen, no sólo en sectores tales como la salud pública, la educación, la nutrición, etc., sino también en las áreas geográficas de desfase en donde las condiciones son peores y también pueden retardar el progreso de las demás, y en los grupos que presentan problemas especiales (económicos, étnicos, de castas, etc.) y que presentan un "perfil desigual". Esta identificación de las zonas que presentan problemas, de desarrollo desigual o deficiencias específicas en relación con el desarrollo general y los recursos disponibles, es un paso vital para aplicar el proceso de planificación a la condición de la infancia y la juventud.

Desde el punto de vista administrativo ésta no es una tarea fácil para los ministerios individualmente, aun para aquellos que tienen secciones de planificación o políticas a largo plazo; se trata esencialmente de un vistazo, una ojeada, una comparación del nivel de desarrollo en los distintos sectores. Por ello es una tarea que por lógica corresponde al departamento de planificación, y que tiende a descuidarse cuando no existe una planificación o preparación eficaz de planes.

1/ Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1961, Capítulo V.

2/ Ver H.W. Singer: Social Development: Key Growth Sector, International Development Review, marzo de 1965, págs. 3 a 10.

4. Surge un problema especial como consecuencia del hecho que la orientación de los planes de desarrollo resultantes de la organización del gobierno en departamentos, cada uno de los cuales es responsable por un sector dado, como salud pública, educación, agricultura, etc., no permite resolver problemas específicos que no sean de su jurisdicción. Ello trae aparejadas tres consecuencias:

- a) En el proceso de planificación, nadie se pregunta cuáles son precisamente los problemas claves que revisten la mayor trascendencia y cuya solución representaría la mayor contribución posible hacia el mejoramiento de las condiciones de la niñez y, ulteriormente, de la sociedad;
- b) Se descuidarán problemas que no requieren una medida directa de gobierno, tales como la provisión de escuelas o de un servicio de divulgación agrícola sino más bien una acción indirecta que sólo puede lograrse mediante la intervención de muchas personas, familias, o comunidades; y
- c) Se descuidarán medidas cuya solución requiere más bien el uso combinado de instrumentos en distintos sectores tales como la salud pública, la educación, la nutrición, etc., antes que medidas concretas tomadas por un ministerio dado.

Desafortunadamente, algunas de las medidas más importantes en pro de los niños están comprendidas entre estas categorías e implican una combinación de elementos de estos tres puntos.

En la Conferencia de Bellagio surgió un ejemplo de lo que antecede, que ilustra un problema clave de enorme significación, a saber: la nutrición en niños de 6 meses a 2 años de edad, cuando la leche de la madre deja de ser suficiente como único alimento. En la actualidad existen pruebas suficientes como para sostener que el daño sufrido por los niños de ese grupo es tan universal en los países insuficientemente desarrollados como irrevocable y desastroso. Todavía no se ha prestado la atención debida a este problema, aun cuando comienza a reconocerse, por las tres razones citadas más arriba:

- a) Porque no entra dentro de la jurisdicción de un sector o ministerio en particular, ya que es un asunto en que se combinan al mismo tiempo la nutrición, la educación, la higiene, el agua limpia, los hábitos saludables, la vida familiar, etc.,
- b) Porque el problema debe encararse indirectamente a través de las familias de los niños y, en especial de las madres; la sola provisión de alimentos suplementarios en el período después del destete en el mejor de los casos no puede ser sino una medida suplementaria.

/c) Porque

- c) Porque el problema no se presenta específicamente como tal a ningún departamento individualmente.

Existe otro problema que produce repercusiones similares, y sobre el cual podrían hacerse las mismas consideraciones; éste se refiere al niño desempleado que abandona la escuela primaria, y a los niños de más edad pertenecientes a familias emigradas recientemente del campo a las ciudades. He aquí también situaciones en las cuales ni el sector tradicional ni el gobierno están suficientemente preparados para actuar, ni siquiera para percibirlos. Por lo tanto, incumbe a los planificadores esta responsabilidad. Si consideramos que la mala nutrición después del destete en la primera infancia perjudica en forma permanente la eficacia de gran parte de la inversión subsiguiente en su educación y formación como productores, para no mencionar el nivel de vida, podremos apreciar la contribución que puede hacer el planificador mediante un claro planteo del problema y de su importancia, y mediante el uso de la maquinaria gubernamental para buscar los medios para resolverlo. El monto de los recursos necesarios posiblemente sea reducido, ya que a menudo el problema puede ser causado por falta de conocimiento más que por falta de recursos. Por ejemplo, en un país africano se encontró que los niños eran sometidos a temprana edad al régimen popular en que predomina el mijo, mientras que el maní, que supliría la carencia del ingrediente necesario para evitar la desnutrición y el daño permanente a la salud, se produce en abundancia y constituye el principal producto que exporta el país.

5. Una de las tareas específicas del planificador consiste en cambiar la perspectiva en el tiempo. Como se ha señalado anteriormente, el planificador se ocupa del porvenir. Por razones estrictamente privadas y comerciales, se aplican fuertes descuentos a los planes para el futuro. Estos descuentos son más elevados en los países pobres que en los más ricos. Tasas del 7 al 10 por ciento de descuento por año limitan efectivamente la perspectiva en el tiempo a los próximos diez a quince años. El pronunciado efecto de la aplicación de tasas comerciales de interés sobre el futuro es lo contrario del milagroso poder del interés compuesto o de las tasas compuestas de crecimiento para incrementar los ingresos en forma asombrosa en el transcurso de los años. Teóricamente, el planificador no debiera aplicar ningún descuento sobre períodos futuros. Para la sociedad, a diferencia del inversionista individual o de una persona que pueda dejar de existir el día de mañana, 100 dólares dentro de 5 años debieran tener la misma importancia y el mismo valor que igual suma en la actualidad. Puesto que se supone que el país y la sociedad perdurarán, no parece existir razón para aplicar descuentos al futuro. Las cosas que beneficiarán a los niños de hoy dentro de 50 años, o a los hijos aún no nacidos de éstos dentro de 100 años, debiera ser tan importante como una inversión que producirá frutos en el día de mañana. Desde luego, en la práctica habrá que aplicar algún descuento sobre períodos futuros. En primer término, sería físicamente imposible mirar suficientemente hacia adelante; después de cierto tiempo la inseguridad se torna demasiado grande. En segundo lugar, el futuro hasta cierto punto deberá proveerse a sí mismo; puede aducirse la permanencia de un país o sociedad para demostrar que no es posible abarcar

demasiados problemas del futuro en un solo plan. En tercer lugar, los actuales recursos son insuficientes para poder proveer para un futuro demasiado lejano; si se espera que los recursos futuros serán mayores que los actuales, ello por sí solo es un argumento para poner mayor énfasis sobre las mejoras inmediatas. En cuarto lugar, evidentemente sería absurdo proveer a un futuro más distante reduciendo el consumo de los productores adultos del presente, de quienes habrá de depender el desarrollo futuro. A menudo, en los países insuficientemente desarrollados, es muy limitado el excedente real del consumo corriente que puede ser desviado para proveer al futuro sin que cause efectos perjudiciales sobre la productividad.

Así, el planificador debe tomar como mira un horizonte más amplio en términos de tiempo, pero a la vez no debe perder de vista el terreno que pisa. Constantemente debe conciliar las exigencias del presente con las del futuro. Todo esto tiene una conexión directa con los problemas de la infancia. Los niños pertenecen al presente y al futuro. Fundamentalmente, la planificación para la infancia debe ser de largo alcance puesto que los niños tendrán que estar preparados para vivir dentro de veinte o cincuenta años; sin embargo, por otra parte, ellos serían los primeros en sufrir como miembros de las familias y comunidades si se sacrificara el presente en aras del futuro. Por lo tanto, la planificación para satisfacer las necesidades de la infancia no justifica necesariamente un criterio puritano, pero sí justifica una perspectiva de largo alcance.

6. Todavía hay un aspecto más que constituye una razón de peso para que el planificador se ocupe del futuro de la infancia. Un plan de desarrollo no es una obra de arte. Aunque se dedican esfuerzos considerables a formular y estructurar los planes de desarrollo y a discutir su solidez, etc., en realidad todo su interés radica en su aplicación. Los planes son simples instrumentos para acelerar el desarrollo y una formulación decidida o sólida no es garantía de que el plan será bueno (ni viceversa). Pero la puesta en práctica de los planes de desarrollo depende esencialmente y en último análisis de las acciones de las personas. A la postre, es necesario que millones de personas - agricultores, obreros, funcionarios, comerciantes, en todo el país - acepten hacer cosas nuevas o aplicar métodos nuevos. Así, la cuestión de cómo encarar a las personas, cómo persuadirlas a aceptar y adoptar nuevos procedimientos es la etapa más decisiva de la planificación del desarrollo. Lamentablemente, es también la etapa más difícil y la más descuidada. Y es también aquí donde el planificador estará en contacto con los problemas de los niños y los jóvenes. Dos puntos de contacto tienen especial importancia. En primer lugar, el interés en el bienestar y el futuro de sus hijos puede actuar como motivo muy poderoso para inducir a las personas a aceptar los cambios. ¿Cómo puede utilizarse y aprovecharse plenamente este motivo en sociedades determinadas? En segundo lugar, a menudo los que están dispuestos a aceptar los cambios y las innovaciones son los jóvenes, los jóvenes o los niños de hoy a quienes quizá sea posible preparar, mediante su educación y formación, para la aceptación de los cambios e innovaciones. En ambos casos es esencial para el proceso de planificación, en la etapa crucial de la aplicación, que el planificador comprenda la situación y los problemas de la infancia.

/Todavía habría

Todavía habría que analizar un aspecto más de la importancia de la planificación para la infancia, como acción distinta de la labor de departamentos independientes, y las ventajas del método de planificación. Podría objetarse: "¿Qué razones hay para creer que los planificadores sabrán más acerca de la infancia y sus problemas o se interesarán más por los niños y sus problemas, que los funcionarios de los diversos departamentos de gobierno?" Acaso los funcionarios de los ministerios de salud, educación, vivienda, alimentación, etc., no tienen contactos más naturales con los problemas que afectan a la infancia que un grupo de personas en alguna oficina central de planificación, personas que de todos modos se inclinarán más hacia la generalización? Estas son preguntas acertadas y merecen respuesta. La respuesta es la siguiente: la ventaja de ocuparse de los problemas de la infancia en forma explícita y sistemática en la etapa de la planificación y aplicando el procedimiento de la planificación no se basa en cualquier suposición de que los planificadores son seres superiores con mejor conocimiento o mayor interés en la infancia que otras personas. Es muy probable que los funcionarios de los ministerios sepan tanto acerca de los niños y se interesen tanto por ellos como los planificadores; si vamos a los hechos, los padres de los niños probablemente sepan tanto como cualquier funcionario, cualquiera sea su oficina. Sin embargo, la superioridad del método de la planificación radica en que las diversas acciones que afectan la situación y el desarrollo de la infancia son pesadas y decididas simultáneamente y en relación entre sí. Esto significa dos cosas:

- 1) Esas decisiones pueden basarse en un mismo conjunto de supuestos, por lo tanto coherente, con respecto al tipo de vida deseada y a las posibilidades y exigencias planteadas por la economía en los años venideros; y
- 2) La posibilidad de tener plenamente en cuenta la interdependencia o el efecto de reacción en cadena de la acción de sectores administrativos distintos.

Naturalmente, esto supone una planificación competente, basada en supuestos coherentes y un concepto realista de la interdependencia de los esfuerzos de los diversos sectores. Pero siempre que se cumplan estas condiciones, se verá que la superioridad de la planificación para satisfacer las necesidades de la infancia, como procedimiento distinto de la acción independiente de diferentes departamentos de gobierno, radica en el método de la planificación en sí. No deriva de cualquier suposición dudosa de superioridad de los planificadores en cuanto a su conocimiento o interés en la misión de los niños o las necesidades del futuro. Es importante comprender esto no solo porque así puede quedar eliminada una barrera psicológica para la aplicación del método de la planificación a las necesidades de la infancia y de la juventud, sino también porque señala que la oficina planificadora no habrá cumplido su labor si se limita a reunir información adicional o a analizar los programas presentados por los diversos departamentos de gobierno en cuanto a su impacto sobre la situación de la infancia.

Diferentes modalidades de la planificación para satisfacer las necesidades de la infancia

La pregunta a la que debemos responder ahora es cómo deberían encararse las necesidades de los niños en los mecanismos de planificación y administración. Hay dos formas de encarar esta cuestión. Una es considerar si las necesidades de la infancia deberían ser tratadas como sector individual de la planificación o si los diferentes aspectos de la planificación que afectan a la infancia deberían ser responsabilidad de diferentes sectores. La otra es considerar si deberíamos ocuparnos de la infancia directamente o si deberíamos hacerlo a través de medidas que afecten a toda la familia y la comunidad de la que forman parte.

Como ya señalamos antes en este trabajo, hay una tendencia natural a realizar la planificación económica sobre una base sectorial. Esto obedece principalmente a que es más fácil coordinar las actividades de cada campo de trabajo separadamente y proceder luego a una coordinación general del conjunto de los sectores que preparar un plan único, unificado, para toda la economía.

Además, debemos recordar que los programas tienden a funcionar más eficazmente dentro de una estructura sectorial. Si los planes han de ser puestos en práctica a conciencia, la planificación no puede ser totalmente disociada de la administración funcional. El método conveniente parecería consistir en la ejecución de programas por los sectores y en la planificación y análisis unificados de los programas, a cargo de representantes de los organismos sectoriales en alguna etapa del proceso de planificación.

Este tipo de planificación es satisfactorio cuando los efectos interdependientes se mantienen dentro de los límites de cada sector. La planificación sectorial resulta débil cuando hay relaciones de dependencia entre los sectores, como ocurre en el caso de los problemas de la infancia, porque con frecuencia se hace caso omiso de esas relaciones en el proceso de planificación. Por eso es probable que el método sectorial no proporcione soluciones óptimas para cualquier tipo de problema vinculado con más de un sector.

Las naciones se asemejan en cuanto se ocupan de la infancia por intermedio de una serie de sectores y en general no consideran esta cuestión con arreglo a un criterio unificado. Sólo se ocupan de las necesidades de la infancia en forma directa cuando los problemas parecen especialmente urgentes. Túnez, por ejemplo, informó en la Conferencia sobre Planificación para las Necesidades de la Infancia realizada en 1964 que el Gobierno se ocupa de las necesidades de la infancia "no de acuerdo a un plan fijo sino con arreglo a su urgencia".

Como ya hemos indicado más arriba, en el desarrollo de la infancia es imposible respetar las líneas sectoriales típicas. Los programas de salud, educación y "bienestar social", todos afectan las necesidades de la infancia. La forma en que se desarrolla la infancia a su vez afecta, por ejemplo,

las perspectivas de futura producción agrícola e industrial. Cuando las diversas necesidades y contribuciones de la infancia son responsabilidad de distintos sectores, se pierde de vista el efecto real de los programas en conjunto.

Una respuesta a este problema sería la creación de un nuevo sector que se ocupara principalmente de la "infancia". Tal solución ofrece una serie de desventajas. Significaría separar la salud infantil del sector sanitario, el desarrollo social del niño de todo el programa de "bienestar social", o la contribución de la preparación de la juventud al futuro de la agricultura del sector agrícola. El efecto de tal solución sería la creación de categorías funcionales poco precisas, que dificultarían la acción administrativa.

Otra solución podría ser que en la planificación se pusiera énfasis no en los sectores, sino en los problemas y objetivos. Esto implicaría la existencia de un organismo de planificación fuerte y autónomo, no subordinado a cualquiera de los principales departamentos de gobierno.

Esta solución podría servir para evitar la tendencia de la planificación sectorial a exagerar cosas tangibles posibles de estimación cuantitativa. Demasiado a menudo es difícil, dados nuestros conocimientos actuales, calcular los efectos de programas relacionados con la infancia sobre el desarrollo futuro de la nación y por tal motivo se arrinconan los programas en un "sector de previsión social". Una consideración unificada de los problemas específicos del desarrollo permitiría evaluar los factores intangibles o incalculables de un modo más realista.

Una tercera solución sería alguna especie de mecanismo extragubernamental que cooperara sistemáticamente con el organismo oficial de planificación proporcionando los datos y análisis necesarios. La función principal de este mecanismo sería ofrecer una visión unificada del impacto del plan económico en el desarrollo de la infancia y a su vez del impacto del desarrollo de la infancia en las posibilidades de desarrollo nacional en conjunto. Dicho mecanismo también podría tratar de realizar progresos en lo relativo a la evaluación cuantitativa esencial de la contribución económica final del desarrollo de la infancia.

El objetivo administrativo es disponer de un mecanismo que asegure sistemáticamente la consideración de las necesidades y aportes de la infancia en el desarrollo económico general. Como dijera el Sr. Kulkarni de la Comisión de Planificación de la India:

"No propugnamos un nuevo sector. Lo que necesitamos quizá sea una visión unificada en la etapa de la planificación y una acertada coordinación en la etapa funcional". 3/

3/ Véase Indian Approach to Planning for the Needs of Children and Youth, estudio nacional preparado por el Sr. P.D. Kulkarni para la Conferencia sobre Planificación para satisfacer las Necesidades de la Infancia en los países en vías de desarrollo, 3 de mayo de 1964, párrafo 58.

Se debería coordinar la modalidad de acción en lo relativo a la infancia con el proceso general de planificación y encomendar a los organismos encargados de su formulación y ejecución aquellos aspectos de la acción relacionados con sus funciones específicas. Lo importante es contar con algún mecanismo oficial o extragubernamental para formular criterios uniformes en lo relativo a la infancia en las etapas de planificación y evaluación.

La segunda cuestión general antes mencionada con respecto a la modalidad de acción era si convenía ocuparse de la infancia directamente o por conducto de sus familias y comunidades. Los niños son una parte importante de la familia, ya se trate del "núcleo familiar" o de la "familia ampliada", y es por intermedio de la familia que se causa el impacto más fuerte sobre el niño. Todo plan de desarrollo de la infancia debería ser llevado a cabo teniendo presente el papel que la familia desempeña en la formación del niño.

Cuando el niño es pequeño, es muy difícil influir sobre él en forma directa, salvo que se lo aparte de la familia. Antes que arriesgar un conflicto con la educación que la madre da a su hijo, los programas deberían tratar de ayudar a la madre en su misión. Mediante esta forma de acción no sólo se influiría sobre el niño del modo más fácil posible, sino que también se preservarían los vínculos familiares deseados. Incluso por razones estrictamente económicas sería disparatado desaprovechar el caudal gratuito que representa el cuidado y el interés natural de los padres. La acción más directa sólo es posible una vez que el niño tiene edad suficiente para una educación formal.

En la práctica sería casi imposible aislar a la infancia y preparar un programa sectorial para su desarrollo. Por otra parte, el no tener en cuenta en forma unificada el papel de la infancia en el desarrollo económico puede llevar al descuido de este factor. Por ello es sumamente deseable la coordinación del análisis de los programas sectoriales y generales. El organismo coordinador podría recomendar las mejores formas de satisfacer las necesidades de la infancia, evaluar la eficacia de las políticas con respecto a la infancia en relación al futuro desarrollo de la nación y llamar la atención sobre problemas desatendidos por los programas sectoriales individuales.