

BIBLIOTECA
NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA C. I.



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

ST/ECLA/Conf.20/L.19
noviembre de 1965

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

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

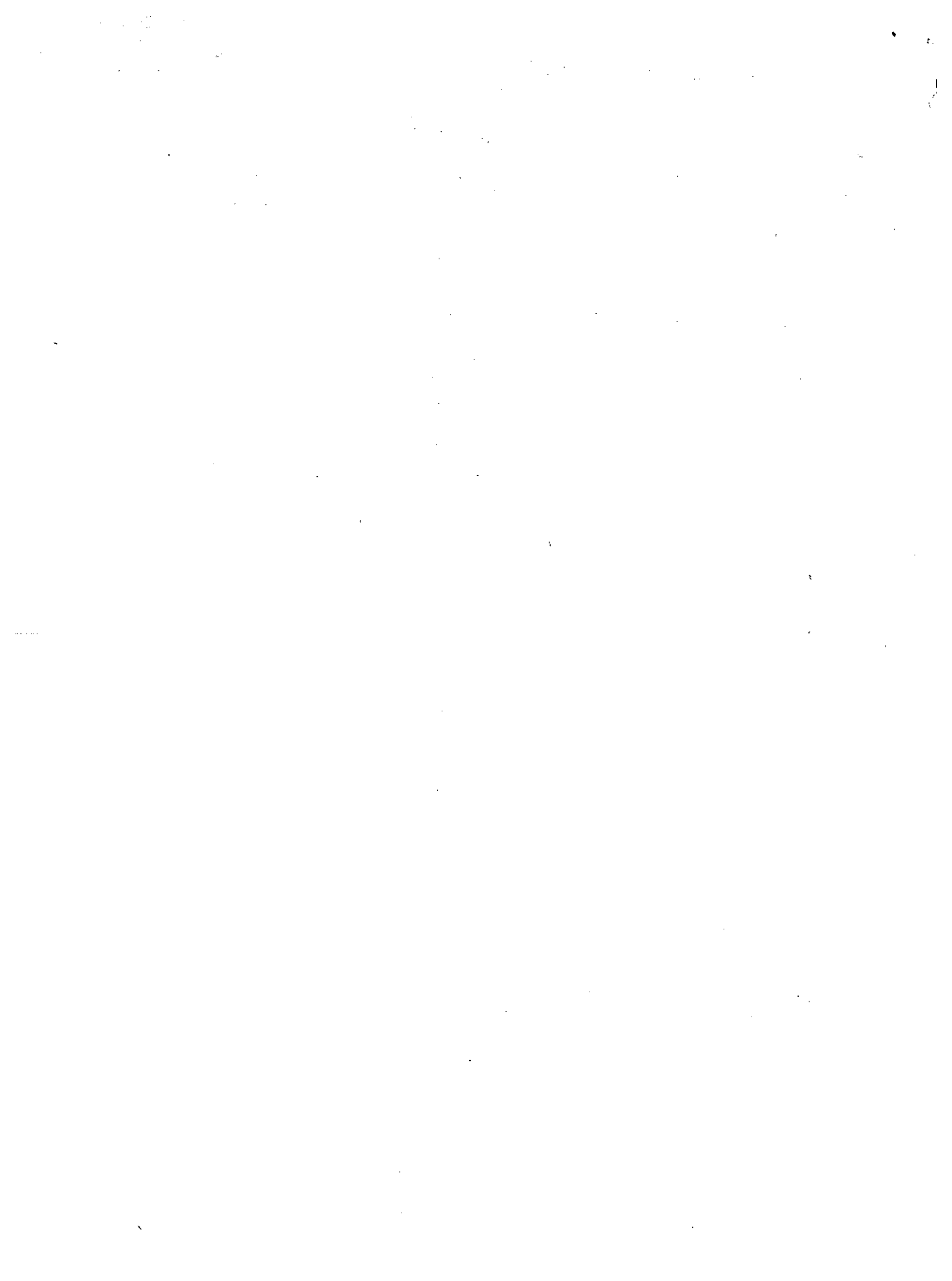
Auspiciada conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura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

TEMAS DE DEBATE ACERCA DEL CONTENIDO, EL METODO Y LA ORGANIZACION
DE LA PLANIFICACION EN PRO DE LA INFANCIA Y LA JUVENTUD

Nota preparada por la secretaria del UNICEF

Nota: Este trabajo fue preparado para la Mesa Redonda sobre Planificación para las Necesidades de la Infancia en Países en Desarrollo, realizada en Bellagio, Italia, del 1 al 7 de abril de 1964.



PROPIEDAD DE LA BIBLIOTECA

C. I

ST/ECLA/Conf.20/L.19

Pág. 1

INTRODUCCION

Propósito de esta nota

El propósito de esta nota es tratar de determinar las cuestiones que se han de resolver para lograr que se tenga más en cuenta a la infancia y la juventud en la planificación del desarrollo y disponerlas provisionalmente en un orden lógico. Nos ha ayudado en esta tarea el intercambio de opiniones con las organizaciones que integran el sistema de las Naciones Unidas y que se ocupan de la planificación o de las necesidades y posibilidades especiales de la infancia y de la juventud, y también las discusiones con muchas personas. Sin embargo, la lista de cuestiones ha sido preparada por esta Secretaría, que se responsabiliza de sus deficiencias.

El punto de partida

La medida en que la nueva generación se beneficiará del gran esfuerzo actual en pro del desarrollo dependerá considerablemente del grado en que la atención de las necesidades de la infancia y de la juventud pueda ser integrada en los objetivos generales del desarrollo. Por otra parte la realización de los objetivos del desarrollo dependerá grandemente en los próximos 15 años de la actual generación joven y es lógico ocuparse en forma sistemática de su preparación para las tareas que se le asignen en el plan.

La política nacional en favor de la infancia y de la juventud ha de tener como punto de partida estas dos consideraciones. No ha de basarse exclusivamente en el concepto humanitario tradicional sino también en consideraciones relacionadas con la política económica. A medida que los niños crecen se convierten en la fuerza de trabajo del país, en el factor humano del desarrollo económico. Dentro de la etapa actual de desarrollo de muchos países, y en vista de la escasez de recursos de capital, el factor humano tiene especial importancia en la promoción de su crecimiento económico.

Un problema básico es terminar con la creencia tradicional de que la política nacional de protección a la infancia debe limitarse a los niños poco privilegiados e impedidos. Un programa nacional debe abarcar a todos los niños; debe incluir medidas encaminadas a reducir la mortalidad infantil y elevar el nivel de sanidad infantil, aumentando la futura vitalidad productiva de los niños y prolongando su vida. Estos planes también deben tener en cuenta el desarrollo de la personalidad de los niños de manera que crezcan hasta transformarse en seres humanos creadores y lleguen a ser buenos ciudadanos con una activa conciencia social, y miembros eficientes y capacitados de la sociedad futura. El objetivo final es que ello se haga para todos los niños cualesquiera sean su clase social, su lugar de residencia y sus recursos económicos.

/Naturalmente, asignar

Naturalmente, asignar un lugar adecuado al bienestar y al desarrollo de la infancia y la juventud en la planificación nacional no es lo mismo que asignarle un lugar adecuado en el desarrollo nacional, sino solamente uno de los medios para llegar a ello. Los países pueden tener una sólida política nacional en lo que respecta a la infancia y a la juventud sin utilizar la planificación global del desarrollo. Sin embargo, en la actualidad, la definición del lugar que corresponde a la infancia y a la juventud en la planificación nacional parece ser uno de los medios de ayudar a todos los países a elaborar su política en lo que respecta a este grupo de edad.

En general, los países económicamente poco desarrollados están tratando de planificar su desarrollo. Por lo tanto, se plantea la cuestión del lugar que corresponde a la infancia y a la juventud en la planificación nacional. En este momento no estamos buscando una respuesta en términos de programas concretos. Buscamos más bien un método de enfoque que los países puedan utilizar en sus propios procesos de planificación para aplicarlos a sus circunstancias particulares.

Debemos reconocer que en ciertos sectores se han expresado dudas acerca de la utilidad de los métodos de planificación, que generalmente son métodos de planificación económica, para resolver los problemas de la infancia y de la juventud. Además, los métodos de planificación han sido bien establecidos conforme a criterios sectoriales ^{1/} y puesto que no estamos sugiriendo un sector separado para "la infancia y la juventud", surgen ciertas dudas acerca de si ellos constituyen una unidad de análisis útil, y si un grupo de edad, por oposición a una función, es una "herramienta funcional". Otros piensan - o quizás pensaron - que deberían concentrarse todos los recursos en incrementar el producto nacional y que esta sería la mejor contribución posible y resultaría suficiente para aliviar todo los problemas sociales.

Por consiguiente, vamos a tratar de definir el problema con mayor claridad. Tal vez nos inclinemos a decir que el bienestar y el desarrollo de la infancia y la juventud son una parte de sectores "sociales" más amplios. Lo importante en este aspecto es que nos dirigimos naturalmente a esos sectores para obtener información sobre la situación actual de los niños y de los jóvenes y su evolución, para obtener métodos de análisis y recomendaciones y, en general, para resolver muchos de los problemas de la infancia y la juventud. Otros aspectos del problema requieren un examen de los sectores económicos del plan; por ejemplo, las consecuencias del plan en lo que respecta a la preparación de la infancia y la juventud para sus futuras oportunidades de empleo, las posibilidades de adoptar medidas económicas para lograr mejoras concretas en la situación de la infancia y la juventud, las posibilidades de que las medidas de desarrollo económico tengan repercusiones perjudiciales en la situación de la infancia y de la juventud. Hay también otras cuestiones que se relacionan con la infancia y la juventud - éticas, políticas y culturales - que no se consideran habitualmente ni "económicas" ni "sociales".

^{1/} El término "sector" se utiliza para designar un sector funcional que corresponde a un ministerio de gobierno, por ejemplo, agricultura, sanidad, educación.

De ahí pues que muchos países estén tratando de elaborar un plan de desarrollo, más bien que un plan de desarrollo económico y un plan de desarrollo social. Sin embargo, muchos consideran que en la actualidad tienen un plan de desarrollo predominantemente económico con apéndices sociales no suficientemente integrados en el mismo. Los problemas de los niños y de los jóvenes tienden a incluirse en esta última categoría. Por lo tanto estamos tratando de llegar a un enfoque integrado del desarrollo y de encontrar métodos para resolver los problemas de la infancia y de la juventud en este marco. En otras palabras, cuando un país está planificando su desarrollo ¿cómo debe tratar los problemas de la infancia y de la juventud?

CONTENIDO DE LA "PLANIFICACION PARA TENER EN CUENTA A LA INFANCIA Y LA JUVENTUD"

Ningún plan que se lleve a la práctica puede ser exclusivamente económico. En efecto, los países están interviniendo en diversas formas organizadas en el desarrollo de sus sociedades. Podemos tomar como ejemplo un plan quinquenal más la planificación proyectiva para una generación posterior. Por lo general, el país comienza por planificar para aumentar su equipo de capital, mejorar sus procesos técnicos y desarrollar sus mercados durante estos períodos. Durante el período más largo particularmente, nuevos seres humanos estarán madurando para operar estos procesos y la planificación proyectiva se dirige a un momento en que toda una nueva generación habrá reemplazado a la actual. Estas consideraciones demuestran la importancia de la evolución de la infancia y la juventud en el proceso del desarrollo. La innovación y la capacidad de empresa, sobre las que se ha insistido tanto como ingredientes esenciales del desarrollo económico dependen en gran medida del tipo de formación y educación que se dé a la infancia y a la juventud, ya que los niños y los jóvenes de hoy son los innovadores y empresarios de mañana. Ellos representan el material que las fuerzas del cambio en la sociedad pueden esperar moldear en formas nuevas, ya que los niños (preadolescentes) son agentes pasivos en este proceso y los jóvenes a menudo tienden a rebelarse contra la sociedad y deben ser guiados mediante la persuasión y la presión. Están en la edad más receptiva para las nuevas ideas. La nueva generación madura con hábitos de pensamientos distintos de los de sus padres, y partiendo de un nuevo punto lleva más lejos los procesos del desarrollo. Así pues, según un enfoque "integrado" del desarrollo, éste concierne a la evolución de una sociedad durante un período de tiempo y tiene tan en cuenta la evolución de la gente como el equipo material (que es el producto de la gente) y el conocimiento técnico (que está incorporado en la gente). Por razones evidentes la maduración de la generación futura es una parte sumamente importante de lo que se ha llamado aquí "la evolución de la gente".

En el párrafo anterior el factor humano se considera implícitamente sólo como un factor de producción. Sin embargo, el objetivo real del desarrollo sólo se alcanza cuando la calidad y las condiciones de vida de la gente mejoran. Es cada vez más general la opinión de que esto no puede lograrse simplemente aumentando el producto nacional. La educación de la madre, del consumidor, del inmigrante a las zonas urbanas, de los jóvenes a quienes

/los países

los países desean retener en sus zonas rurales, son ejemplos de aspectos con los cuales guarda gran relación la maduración de los niños y de los jóvenes.

Clasificación de los objetivos

Cada sociedad se preocupa por la formación de sus niños. A título de ejemplo puede ser útil tratar de clasificar en categorías adecuadas algunos de los objetivos que las sociedades, al tratar de acelerar su propio desarrollo, se proponen para el desarrollo de su generación más joven. Algunos de estos objetivos no pertenecen exclusivamente a una categoría sino que han sido enumerados en lo que parece ser la categoría de interés predominante:

a) Sistema de valores y ética: Esta categoría puede incluir la religión, filosofía de la vida, ideología, ética y "desarrollo del carácter". Algunos elementos están estrechamente relacionados con los incentivos para el desarrollo, tanto positivos como negativos. Otros tienen una importante influencia en la eficiencia del desarrollo, por ejemplo el desarrollo del espíritu de cooperación y de ayuda mutua; la honradez comercial y administrativa. Otro objetivo puede ser evitar la destrucción de los valores "buenos" por el proceso de industrialización. La responsabilidad de la formación de la generación joven es compartida habitualmente por la familia, las instituciones religiosas, el partido y el Estado.

b) Política: A menudo, un importante objetivo del desarrollo es promover el paso de las lealtades de distrito o de región, bien que reteniendo sus valores positivos, a un sentido de unidad nacional, a veces con nuevas perspectivas de cooperación en una comunidad de varios Estados. Otro objetivo se refiere al desarrollo de la participación popular, que puede ir desde el gobierno local y el desarrollo de la comunidad hasta intereses más amplios. Un tercer objetivo político puede ser la obtención de un clima de seguridad para las inversiones internas y externas.

c) Cultura: La alfabetización es uno de los frutos más deseados del desarrollo, aunque por desgracia a menudo se lo considera como un medio para evadirse de un empleo manual y pasar a un empleo administrativo. La difusión de la tradición cultural en la población en general, y el redescubrimiento de la cultura nacional, que han hecho posible los modernos medios de comunicación, es una valiosa contribución a un "nivel de vida más elevado". A esto pueden unirse ideales de adaptación al cambio y una combinación de las mejores tradiciones nuevas y viejas, y la acentuación de las consideraciones estéticas en la transformación física de las zonas urbanas y rurales. Pueden fomentarse los deportes como una contribución al desarrollo físico y del carácter.

d) Estructura social: Los objetivos relacionados con la adaptación de la estructura social a una mayor movilidad social, la promoción de un espíritu de innovación e iniciativa, el afán de evitar la "falta de normas" ("anomía") de la juventud, sugieren que se debe asignar un lugar importante a la formación de la personalidad y a la instrucción del niño. Al tratar

de lograr el apoyo del pueblo para los sacrificios que requiere la etapa del desarrollo y la participación popular en este proceso, el incentivo de los beneficios resultantes para la infancia puede desempeñar un papel importante.

e) Estructura de la familia: La demografía proporciona datos importantes que el planificador debe utilizar tal como los recibe para el período más breve. El propósito de influir en las tendencias demográficas en un período más prolongado debe llevar consigo la preocupación por cuestiones como la actitud de la familia respecto del niño, la condición de las mujeres y de las madres, las posibilidades de prestar adecuada atención a cada niño, y las mayores aspiraciones paternas para los niños.

f) Economía: El análisis de la inversión en recursos humanos, que hasta la fecha han sido más estudiados en los países industrialmente adelantados que en los países en desarrollo, es un ejemplo de la relación que guardan los objetivos económicos con la infancia y la juventud.

g) Bienestar: Esta categoría debe entenderse en un sentido general.

i) Para que el aumento del producto nacional proporcione mayor "bienestar" o satisfacción de las necesidades es necesario educar al consumidor que está entrando en la economía monetaria. Buena parte de esta educación estará dirigida a las madres y a los escolares.

ii) Los objetivos del desarrollo en que comúnmente se llaman sectores "sociales" - salud y buen estado físico, educación, formación profesional, vivienda, servicios de bienestar social, etc. - se referirán especialmente a la infancia y la juventud, porque éstas requieren servicios y protección especiales.

iii) Debido a que la planificación en favor de los niños se interpreta a veces en el sentido de planificación de los servicios sociales para los niños, quizás sea oportuno señalar que éste es sólo uno de los muchos aspectos de la planificación que afectan a los niños y a los jóvenes.

Podría objetarse que esta lista incluye elementos que no entran generalmente en la planificación gubernamental, por ejemplo, la religión. Pero un enfoque general debe tener en cuenta la existencia de esferas de valor cultivadas fuera del aparato del Estado. Sin embargo, por lo general hay una interacción entre estos valores y los procesos del desarrollo. Los planificadores no debieran hacer caso omiso de ellos y normalmente se procura obtener alguna cooperación de los guardianes de tales valores. En cada caso particular los objetivos fijados se relacionarán con la evolución del país.

/La lista

La lista anterior 2/ es una lista de ejemplos, no una lista completa. Una de las principales tareas es establecer con mucha mayor precisión cuál debe ser el contenido de la planificación nacional para satisfacer las necesidades de la infancia y la juventud. A este aspecto se vuelve a hacer referencia más adelante al tratar de los métodos, la fijación de objetivos y las metas.

NECESIDAD DE UNA TEORIA DE LA PLANIFICACION NACIONAL PARA TENER EN CUENTA LAS NECESIDADES DE LA INFANCIA Y LA JUVENTUD

Una de las mayores dificultades con que, según los planificadores, se tropieza en este momento es la falta de un enfoque conceptual, de una base teórica común, una adecuada teoría integrada del desarrollo en el que las variables sociales y otras variables no económicas puedan utilizarse en sistemas o modelos analíticos. Muchos planificadores están convencidos de que no basta con ocuparse solamente de las variables económicas y consideran que la teoría y la práctica de la planificación económica han avanzado tanto en el último decenio que muchas ciencias sociales encuentran dificultades en aportar sus contribuciones al planificador en una forma aprovechable. En los últimos años diversos especialistas en ciencias sociales, inclusive economistas y sociólogos, han tratado de idear sistemas en los que puedan aportar su contribución tanto los economistas como los expertos en ciencias sociales. La estructura teórica para la solución de los problemas de la infancia y la juventud debe presumiblemente ser parte de esta estructura sociológica más amplia.3/

Es posible que el párrafo anterior refleje en forma excesiva las opiniones de los economistas porque ellos constituyen el grupo profesional predominante entre los planificadores. Quizás sea necesario plantear algunas cuestiones adicionales. ¿Acaso nos equivocamos al suponer que los métodos de la planificación económica pueden, con muy poco trabajo, aplicarse fácilmente a la planificación social? ¿O es que la planificación social

2/ La lista se basa naturalmente en las que han preparado acerca de los aspectos sociales del desarrollo económico los grupos de trabajo de las Naciones Unidas sobre esta materia en América Latina, Asia y Africa y en algunas monografías individuales, por ejemplo "Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina", José Medina Echavarría, documento de la Comisión Económica para América Latina, E/CN.12/646.

3/ Véase por ejemplo Erik H. Erikson, "Childhood and Society", 2a. edición, Nueva York: W.W. Norton, 1963; y Everett E. Hagen, "On a Theory of Social Change", Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1962.

requiere una metodología diferente, en cuyo caso habría una teoría del desarrollo económico y una teoría del desarrollo social más bien que una teoría del desarrollo? Tal vez estos dos aspectos deberían complementarse pero en una etapa posterior, por ejemplo en la asignación de los recursos nacionales.

Es evidente que algunos países consideran que necesitan un enfoque "integrado" del desarrollo a fin de poder ocuparse en forma más eficaz de los aspectos sociales, inclusive las cuestiones relativas a la infancia y la juventud. Otros países no solamente no ponen esta condición, sino que prefieren desarrollar una política nacional en favor de la infancia y de la juventud separadamente de la política económica aunque sólo sea por la escasez de personal que pueda ocuparse de la coordinación. Por el momento, pues, se necesitan enfoques para ayudar a ambos tipos. Considerando las cosas a más largo plazo, es evidente que sería útil saber qué enfoque habría que recomendar.

MÉTODOS DE PLANIFICACION NACIONAL PARA TENER EN CUENTA LAS NECESIDADES DE LA INFANCIA Y LA JUVENTUD

Aun cuando no existe una teoría satisfactoria, continúa, mal o bien, la planificación en esta esfera y es útil prestar atención a los métodos. Suponiendo que un país está interesado en el desarrollo de la infancia y la juventud respecto de categorías como las que se enumeran más arriba (página 16), ¿cómo se podría tener en cuenta ese desarrollo dentro del proceso de planificación?

- a) La actividad del gobierno se realiza directamente por conducto de ministerios y en forma indirecta mediante su influencia sobre las instituciones no gubernamentales. No es preciso que los ministerios efectúen su tarea enteramente por sí mismos. Pueden contar con la colaboración del "sector privado", dar orientación o aliento a las autoridades locales y estimular a las organizaciones no gubernamentales, todas las cuales a su vez influyen en las actividades y objetivos de los ministerios. Por consiguiente, la acción gubernamental requiere una planificación apropiada en los diversos sectores.
- b) Al mismo tiempo parece que cada acción planeada ha de corresponder a un sector funcional o a varios sectores funcionales.
- c) Un determinado objetivo puede lograrse mediante la acción emprendida dentro de un sector o puede requerir la acción complementaria en varios sectores.

Así pues, en la lista antes mencionada de objetivos del desarrollo que tienen particular relación con la infancia y la juventud, los valores y la ética, la unidad nacional y la cultura tienen una importante influencia sobre la política docente pero no interesan exclusivamente al Ministerio de Educación. En ellas puede influir en gran medida el Ministerio del

Interior y el desarrollo de la comunidad, que a menudo no se cumple en un sector aislado sino que consiste en la acción simultánea en varios sectores. La inversión en recursos humanos requiere la acción en varios sectores: servicio de sanidad, educación, mano de obra, planificación y formación profesional, vivienda, servicios de bienestar social y todas las actividades que se relacionan con la alimentación de la población. Los servicios sociales requieren acción en estos mismos sectores pero con diferente énfasis.

A continuación se sugiere el orden en que se podrían considerar los métodos de planificación en esta esfera. Los puntos sucesivos figuran en el orden cronológico aproximado en que un país podría examinarlos. Sin embargo, hay una influencia recíproca entre estos puntos, por ejemplo, los objetivos deben incluirse en sectores, pero el examen de los sectores también sugerirá objetivos.

Evaluación de la situación de la infancia y la juventud en el punto de partida

En un sentido estricto, en la mayoría de los países se conoce muy poco acerca de esta cuestión y ciertamente faltan estadísticas y datos cualitativos. Sin embargo, por lo general se conoce lo bastante para poder iniciar las actividades prácticas mientras se obtiene una información más adecuada. Esta tarea esencial no parece plantear problemas teóricos serios.

Fijación de objetivos para el desarrollo de la infancia y la juventud

Si bien los objetivos últimos pueden constituir "la buena vida" en el sentido filosófico, los planificadores deben tener una idea de la dirección en que esperan que avance la sociedad y de los valores centrales que han de incorporarse en ella. Los objetivos de la planificación para un período limitado deben relacionarse con esos valores. Dentro de los períodos de la planificación proyectiva sería importante preparar a los niños y a los jóvenes para el tipo de ambiente social y económico en que se prevé han de vivir cuando sean adultos sin despertar en ellos esperanzas poco ajustadas a la realidad que pudiesen llevar a decepciones. Huelga decir que los valores que se establezcan no serán necesariamente los de las sociedades altamente industrializadas de la actualidad.

Al parecer se ha prestado demasiado poca atención a este aspecto, quizás porque muchos de los objetivos importantes son excesivamente vagos para introducirlos en el proceso de la planificación. Seguramente habrá relaciones recíprocas entre esos objetivos y el paso siguiente podría ser intentar una clasificación a los fines de las operaciones, para indicar cuáles son antecedentes del cambio social o independientes de dicho cambio, cuáles son las variables que intervienen y cuáles son las variables dependiente. Sólo entonces podrían discutirse los objetivos y las prioridades; ésta es la etapa a la cual el economista ha llegado hace ya algún tiempo. Parecería que este es un terreno en que podrían ser útiles los estudios teóricos así como la discusión en cada uno de los países interesados.

Adaptación de los objetivos a los sectores apropiados

Esta tarea sumamente difícil puede abordarse en seis etapas, las tres primeras relacionadas con sectores separados y las tres segundas con problemas plurisectorales. La primera es el examen de los sectores que se consideran importantes para el desarrollo de la infancia y de la juventud a fin de prever medidas apropiadas. Estos sectores incluyen sanidad, educación, trabajo (política del empleo y formación profesional), servicios de bienestar social, vivienda. Esta es probablemente la medida más importante, con miras a asignar el lugar adecuado a la infancia y a la juventud en la planificación nacional. (Como es evidente la extensión acordada a un tema en estas notas depende de la necesidad de aclarar los distintos problemas y de ningún modo refleja su importancia práctica en la planificación.)

Una segunda etapa es la consideración del uso racional de los recursos dentro de cada sector en que se han de desarrollar los servicios para la infancia y la juventud. Este criterio representa economías, no en el sentido estático del costo mínimo en la actualidad, sino en el sentido dinámico de cómo producir la evolución deseada en la forma más económica a lo largo de un cierto período. Todavía queda mucho por hacer en este terreno. Aun en un sector especializado y con larga tradición como la sanidad podría hacerse mucho más para aclarar las mejores posibilidades de desarrollo de los servicios en los nuevos países. Al examinar tales cuestiones en cooperación con los órganos de planificación y con las autoridades profesionales y administrativas pertinentes, también es posible, en principio, planear un uso racional de los recursos en relación con los problemas de la infancia dentro de cada sector, beneficiando al niño directamente o a través de la unidad familiar. La otra cara de la moneda es que se evita el desperdicio. Por ejemplo, el gran número de niños que no termina por lo menos cuatro años de escuela primaria, por lo general no logra el nivel mínimo de alfabetización. ^{4/}

La tercera etapa, que es muy importante en la práctica, es el examen de los sectores no sociales para determinar cualquier repercusión negativa importante en los problemas sociales y, para los propósitos actuales, especialmente sobre la infancia y la juventud. Un programa de industrialización es un ejemplo evidente. En tal caso hay que tener en cuenta estas repercusiones y a menos que pueda modificarse el plan, habrá que prever adecuadas medidas paliativas.

La cuarta etapa es el examen de los problemas plurisectorales de los niños y de la juventud. Puesto que la planificación procede principalmente mediante la consideración de sectores, es más difícil ocuparse de problemas plurisectorales. Por desgracia, muchos de los problemas que se plantean en el desarrollo de la infancia y la juventud parecen contener fuertes elementos plurisectorales, esto es que requieren la acción coordinada de diversas ramas del Gobierno. Por ejemplo, la educación se considera como un sector. Sin embargo, de la precedente discusión de los objetivos se

^{4/} F. Harbison y C.A. Myers, "Education, Manpower and Economic Growth", New York: McGraw-Hill, 1964.

desprende evidentemente que hay muchos aspectos de la política docente que van más allá de la enseñanza académica e incluso de la preparación de los niños para posibles empleos (relación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo.) El problema del niño sin instrucción (que no ha asistido a la escuela) es también un problema plurisectoral. La nutrición, que es uno de los principales problemas materiales de los niños en muchos países en desarrollo, concierne al Departamento de Sanidad en lo que respecta al establecimiento de normas de nutrición, estudio de situación y educación sanitaria, pero concierne al Departamento de Agricultura en lo que se refiere a la planificación general de los suministros alimentarios, a la producción local de alimentos para el consumo familiar y a las actividades de divulgación agrícola y enseñanza de la economía doméstica. También puede interesar a varios otros departamentos, por ejemplo, educación y desarrollo de la comunidad. Los niños y los jóvenes de las zonas preurbanas de rápido crecimiento en los países en desarrollo ofrecen otro ejemplo de un problema plurisectoral.

La quinta etapa se relaciona con los problemas plurisectorales del país respectivo. La mayor parte de los países en desarrollo deben hacer frente a una cantidad de importantes problemas y al preparar sus planes para resolverlos, como en el caso de los sectores no sociales considerados separadamente, no debe perderse de vista la posible inclusión de los niños y los jóvenes. Ejemplos de tales problemas, que en su mayor parte suponen actitudes que deberían crearse durante la juventud, son los siguientes:

- a) La reforma agraria y la retención de la población rural para impedir que el crecimiento urbano sea mayor que las oportunidades de empleo. En estas cuestiones son importantes tanto la educación corriente como las actitudes de los jóvenes.
- b) La inflación y los bajos precios de exportación. Por lo que se refiere a la inflación, las actitudes relativas al ahorro tienen una importancia evidente. Esto es parte de una cuestión más amplia, la de saber el modo de pensar de la gente está "orientado hacia el porvenir" u "orientado hacia el presente", si se planea a largo plazo y se piensa en aplazar satisfacciones inmediatas a cambio de beneficios futuros. En algunos países los precios de exportación tienen repercusión en las inversiones en los sectores sociales.
- c) La especulación en la propiedad urbana, que está absorbiendo tanto capital nacional en los países en desarrollo, frente a la iniciación de empresas en la industria. También aquí serán importantes las actitudes de la joven generación.
- d) El desempleo y el empleo insuficiente, que constituyen uno de los principales problemas de la juventud en muchos países en desarrollo.

La sexta etapa concierne a las relaciones entre sectores. El ciclo vital es un aspecto importante de la planificación en favor de los niños

/y los

y los jóvenes que, a medida que crecen, tienden a pasar de un sector a otro. En la infancia y durante los primeros años de vida, reciben sobre todo los servicios del departamento de sanidad. Después pasan a estar a cargo principalmente del departamento de educación, y luego de los ministerios de trabajo o de agricultura que pueden colaborar en su formación profesional. Es posible que intervengan otros sectores en diversas etapas del ciclo, por ejemplo los servicios de bienestar social. El desarrollo de los diversos sectores en que va entrando sucesivamente un grupo de edad carece a menudo de equilibrio. Es típico que haya lagunas en el proceso, particularmente en el caso de los niños en edad preescolar y de los niños que abandonan la escuela, de modo que el proceso de la inversión humana en estas etapas no es uniforme o continuo. También desde este punto de vista hay un concepto del uso racional de los recursos en un plan sistemático de desarrollo para una determinada generación, o incluso para un determinado ciclo vital (véase la página 26).

Además de la relación entre sectores que supone el crecimiento del niño a lo largo de cierto período, existe también la relación simultánea en que diferentes servicios se complementan unos con otros. Por ejemplo, no es económicamente ventajoso que las inversiones en escuelas pasen de cierto límite si los alumnos están mal alimentados o enfermos. Este aspecto sinérgico del desarrollo fue señalado en el Informe sobre la Situación Social en el Mundo 5/ y Jolly 6/ que aboga por la ampliación gradual del círculo que recibe los beneficios de un nivel mínimo de servicios, ha hecho un intento de aplicar estas ideas a la planificación.

Es evidente que si no se presta la debida atención a las relaciones entre sectores ello puede conducir a la dispersión de la acción, a estancamientos, y a un desarrollo desigual de los diversos sectores.

La consideración de las relaciones entre sectores parece requerir que una vez que se han preparado en forma provisional los planes sectoriales se haga un segundo examen "horizontal" en el cual todas las actividades que hayan de emprenderse en beneficio de la infancia y de la juventud en cualquier sector se consideren como un todo. Esto puede determinar algunos cambios en los planes sectoriales. Lógicamente este examen "horizontal" podría interpretarse en el sentido de que supone considerar el plan desde el punto de vista de los grupos de edad, por ejemplo, como mínimo los niños y los jóvenes; los grupos de edad económicamente productivos; y las personas de mayor edad o jubiladas. Algunas veces se expone esta idea para criticarla y demostrar de este modo que es imposible o innecesario elaborar un plan sistemático para la infancia y la juventud. Sin embargo, no parece necesario

5/ "Informe sobre la Situación Social en el Mundo", Nueva York: Naciones Unidas, 1961, pág. 105.

6/ R. Jolly, "A Preliminary Note on Criteria of Investment in the Social Services in Less Developed Countries", documento de las Naciones Unidas E/CN.14/SDP/11, 1963.

prestar la misma atención a todos los grupos de edad. Parece existir una razón evidente para considerar en primer término el grupo de los niños y de los jóvenes porque ellos representan el 40 por ciento de la población en los países en desarrollo y se los está preparando para que desempeñen un papel importante en la sociedad. En lo que respecta a los métodos, puede aprenderse algo de un segundo examen del plan desde un punto de vista no sectoral, por ejemplo, el efecto del plan en una zona determinada de un país o en las zonas rurales por oposición a las ciudades.

A través de estas etapas, el planificador espera llegar a la distribución racional de los recursos entre los sectores. Lo mismo que el tema del empleo racional de los recursos dentro de un sector, que se discutió antes, éste se ha de considerar con un criterio dinámico, es decir, cuáles han de ser probablemente las mejores direcciones del desarrollo a) dentro de cada sector y b) considerando las relaciones mutuas de los sectores. Los estudios comparativos en este terreno, en que se demuestren los progresos obtenidos partiendo de diversos puntos iniciales típicos resultarían útiles para los planificadores.

Adaptación de los métodos a las diferentes circunstancias

Etapas de desarrollo de la planificación nacional. Probablemente es más fácil considerar la planificación en pro de la infancia y la juventud en relación con un sistema bien desarrollado de planificación nacional y luego considerar las adaptaciones para los países que están en una etapa menos avanzada de desarrollo de la planificación nacional. Como mínimo pueden considerarse tres etapas: preplanificación, programación y planificación. "Preplanificación" significa que no existe todavía un organismo de planificación para coordinar las actividades ministeriales ordinarias.

En la etapa de la programación, hay programas nacionales en ciertas esferas pero no un plan completo. A falta de planificación todos los que procuran mejorar la situación de la infancia y de la juventud, especialmente si cuentan con ayuda externa, tienen obligación de tratar de colaborar en proyectos razonables y realistas en aquellas actividades que probablemente tendrían cabida en un plan de desarrollo si se preparara uno. Tras este concepto un tanto vago está la idea de que el conocimiento de los métodos de planificación para satisfacer las necesidades de la infancia y de la juventud puede ser útil para personas que solamente tienen la posibilidad de ejecutar proyectos concretos. Vale la pena conceder atención a los problemas de los muchos países en desarrollo donde la planificación no se practica todavía cabalmente. En esta etapa tiene particular importancia prever el ensayo de distintas estrategias.

Grado de naturaleza de la planificación central. Naturalmente, hay también importantes diferencias en el grado de planificación central que se persigue en cada país, el grado en que el desarrollo es autónomo o provocado por la acción del gobierno, la importancia relativa de los sectores público y privado, y el grado en que el plan es una sugestión o es impuesto. También sería necesario adaptar a estas diferencias, en el momento oportuno, la filosofía y los métodos de la planificación nacional en pro de la infancia

y de la juventud. Sin embargo, casi todos los países en desarrollo están tratando de "provocar" el desarrollo. Además, por lo que respecta a la infancia y la juventud, el Estado y los organismos voluntarios tratan tradicionalmente de contribuir a su desarrollo y bienestar y en ninguna parte se deja esto exclusivamente librado al esfuerzo autónomo de la familia. De aquí que en esta esfera las diferencias de filosofía sean tal vez menos grandes que en otras. Una vez más el procedimiento propuesto en esta etapa es tratar de elaborar guías generales, presumiblemente para el plan sugerido, en el que existen amplios sectores público y privado. La adaptación más precisa a las diferentes circunstancias se hará en una etapa posterior.

Puntos de partida del desarrollo. La situación general del país, el nivel de ingresos, la disponibilidad de personal calificado, la tasa de crecimiento económico, los programas como los de electrificación rural elegidos por ciertos países para estimular un desarrollo más general, los problemas y necesidades especiales de la infancia y la juventud en el punto desde el cual se planifica el desarrollo ulterior tendrán naturalmente una gran influencia en la dirección que se dé al desarrollo subsiguiente. Los estudios sobre situaciones típicas serían de gran utilidad.

DIFICULTADES PRACTICAS CON QUE SE TROPIEZA CUANDO SE DESEA
TENER EN CUENTA LAS NECESIDADES DE LA INFANCIA Y DE LA
JUVENTUD EN LA PLANIFICACION

La falta de datos cuantitativos es una dificultad casi universal, particularmente en lo que se refiere a la población en edad preescolar, a la población que no asiste a la escuela y a la población en edad postescolar. Por lo general las estadísticas mejoran a medida que mejoran los servicios.

La clasificación de los gastos de consumo y de inversión: Se ha discutido si los gastos por concepto de ciertos servicios sociales, por ejemplo la educación, deben clasificarse como gastos de consumo o como inversiones. Parece evidente que muchos servicios sociales tienen a la vez aspectos de consumo y de inversión, en diferentes proporciones según los diferentes casos. La solidaridad humana requerirá que se hagan gastos en muchos servicios, aunque éstos estarán limitados por los recursos disponibles. Para continuar con el ejemplo de la educación, esto no se limitará a la inversión en recursos humanos. Por otro lado, el aspecto de la inversión justificará los gastos en ciertos rubros que van más allá de lo que podría justificarse estrictamente para el consumo. Por lo tanto, deben tenerse en cuenta ambos aspectos.

Se plantea una dificultad práctica cuando en una de las primeras etapas de la preparación del plan nacional se decide que debe invertirse un porcentaje X de los recursos nacionales. El procedimiento parece requerir que se estime qué proporción de los gastos en cada servicio propuesto debe considerarse como inversión y cuánto ha de considerarse como gastos de consumo.

Estructuras administrativas existentes para los servicios en beneficio de la infancia: En los países industrialmente adelantados ha habido una evolución histórica a partir de los servicios especiales para la infancia hasta llegar a la atención de las necesidades especiales de los niños dentro de servicios más generales para la familia. Esta evolución correspondió a la aparición del concepto de que el niño debe ser considerado como parte de la familia. Es posible que los países en desarrollo, que pueden proporcionar menos servicios especializados para la infancia y la juventud que los países industrializados, no sigan esta dirección. Por lo general una de las principales dificultades para prestar cualquier servicio, particularmente en las zonas rurales, es encontrar servicios preexistentes que lleguen hasta la aldea y que puedan reportar también algún beneficio a los niños y a los jóvenes. Esto explica el auge del desarrollo de la comunidad en sus diversas formas, de la educación fundamental adscrita a las escuelas, el uso de los servicios de divulgación rural para enseñar nociones de economía doméstica, el uso de los centros sanitarios polivalentes para proporcionar servicios de higiene maternoinfantil, etc. Para el planificador tales medios representan una economía esencial de dinero y de personal, pero por otro lado, hacen difícil llevar una contabilidad clara del costo de los servicios iniciados en beneficio de la infancia y la juventud.

Establecimiento de un orden de prioridades: Los requisitos previos para llegar a esta etapa se han mencionado más arriba: el estudio o evaluación de la situación (página 21), la elección y clasificación de los objetivos (página 24), la necesidad de datos cuantitativos y de costos, la elección de direcciones apropiadas del desarrollo dentro de cada sector, teniendo en cuenta las relaciones intersectoriales (página 22).

Puede surgir una dificultad a raíz del conflicto entre el deseo de prestar los servicios en la forma más amplia posible ("democratización") dentro de los límites de los recursos disponibles y la necesidad de mantener niveles mínimos de modo que los servicios no se diluyan tanto que resulten ineficaces. Hay una tendencia opuesta cuya interacción con la primera raramente produce, sin embargo, el término medio deseable. Se trata de la tendencia a transferir las normas de los países industrialmente adelantados, porque se las considera las "más elevadas" en lugar de modificarlas a fin de tener en cuenta las necesidades y posibilidades del país en desarrollo en una etapa determinada de su evolución (véase también la página 25).

La evaluación del plan, la observación sistemática de sus progresos y sus resultados mientras se lo ejecuta es un requisito necesario para la revisión del plan. Tal revisión puede ser necesaria porque no se dispone de recursos para su total ejecución o porque el plan está produciendo consecuencias imprevistas que son perjudiciales. La evaluación debe tener en cuenta la relación recíproca de los sectores, que puede alterar la solución evidente de reducir los gastos en los servicios que dan resultados menos satisfactorios. Una dificultad especial que se ha experimentado en los servicios que se consideran "sociales", que incluyen muchos de los servicios para la infancia y la juventud, es que por lo general los fondos destinados a los mismos son los primeros que se reasignan para otros fines.

MECANISMO DE PLANIFICACION

Se ha planteado la cuestión de si debería existir un sector especial para la infancia y la juventud. La opinión general parece ser contraria a ello,^{7/} puesto que la planificación está muy desarrollada conforme a criterios funcionales o sectoriales. El hecho de que muchos problemas especiales de la infancia y la juventud cruzan los límites de los sectores confirma este punto de vista.

Sin embargo, se requiere algún comité o mecanismo de coordinación. Al parecer hay que considerar por lo menos cinco elementos. En efecto, es preciso:

- a) Despertar el interés del parlamento;
- b) Establecer un método de trabajo al nivel de la comisión de planificación;
- c) Establecer la coordinación entre los departamentos del gobierno;
- d) Obtener la cooperación de las organizaciones no gubernamentales o voluntarias particularmente activas en las cuestiones relacionadas con la infancia y la juventud;
- e) Despertar el interés de los ciudadanos y lograr su participación en la preparación y ejecución del plan. Las posibilidades de ayudar a los niños y mejorar su situación son a veces un medio de suscitar el interés de los ciudadanos en los aspectos más generales del plan.

EJECUCION DEL PLAN

La falta de ejecución de los planes es la causa de una de las críticas más corrientes de la planificación. Los países tratan, en general, de lograr el apoyo popular y político para la ejecución del plan, mediante la participación de diversos grupos en su preparación (como se acaba de señalar) y mediante la publicación de informes periódicos sobre la marcha de las actividades y el anuncio de los objetivos provisionales durante su ejecución. Entre los grupos con intereses especiales debe haber una "voz" que hable por los niños y los jóvenes y que esté pronta a responder cuando se la necesite. Los distintos países encuentran esa voz en diferentes lugares - el parlamento, el poder ejecutivo, las asociaciones voluntarias - y la adaptan a la estructura política del país. Si bien los niños no votan, sus padres sí lo hacen. Los países alientan a estos grupos con intereses especiales a sabiendas de que lucharán por

^{7/} Véase el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York, 1962, pág. 32: "Muchas de las necesidades de la joven generación son inseparables de las del resto de la comunidad y no requerirán el establecimiento de organizaciones especiales, siempre que se tenga en cuenta la necesidad de coordinar la creación de todos los servicios destinados a los niños y a los jóvenes".

/el logro

el logro de sus objetivos y participarán en un diálogo con el gobierno en lugar de limitarse simplemente a repetir y difundir las opiniones de los planificadores.

La necesidad de contar con apoyo político para la ejecución de estos aspectos del plan puede exigir que se obtengan resultados rápidos y visibles. Esta consideración debe influir en la preparación del plan y particularmente en el grado en que se ha de insistir en los objetivos a largo plazo del desarrollo. El interés latente en los beneficios para la infancia y la juventud resulta a menudo mayor de lo que se esperaba y puede reportar dividendos adicionales en forma de un mayor interés popular en el plan en su conjunto. Otra función de los grupos interesados en la infancia y la juventud es ayudar a la movilización de los recursos fuera del plan para diversos servicios no gubernamentales.

Una dificultad especial de la planificación en pro de la infancia y la juventud puede surgir cuando los gobiernos, al ocuparse de los problemas de los niños, quieren instruirlos directamente aun si ello significa prescindir de los controles familiares tradicionales. Aun cuando es posible que el bienestar físico y la educación de los niños figuren entre los fines que se persiguen, estos enfoques pueden constituir también medios de preparar a los jóvenes más rápidamente para que se identifiquen con el Estado y con los intereses nacionales. Tal vez se mezclen consideraciones políticas, con los objetivos del bienestar y del desarrollo en un criterio según el cual no se puede confiar en la vieja generación, apegada a la tradición para enseñar debidamente a los jóvenes sus obligaciones cívicas, y es preciso debilitar los controles familiares si no abandonarlos totalmente.

Los factores culturales se relacionan evidentemente con los políticos en este tipo de cuestiones. Allí donde la sociedad está organizada sobre la base de sistemas de familia extensa con una fuerte autoridad patriarcal, el Estado puede tener mucho menos acceso directo al niño que en aquellas sociedades donde el grupo familiar tiene menos vínculos y está menos organizado. En esas situaciones la decisión de prescindir de la familia puede representar una amenaza de coerción capaz de provocar un fuerte resentimiento popular.

Más características de tales sociedades puede ser la tentación de los gobiernos de no ocuparse de las necesidades de la infancia y la juventud, salvo a través de su sistema de enseñanza y sus servicios de sanidad, confiando en el sistema de la familia extensa para satisfacer las necesidades que puedan existir, hasta el punto de dejar que la autoridad familiar decida qué recursos se utilizarán para la educación o para los servicios de sanidad.

MEDIDAS INMEDIATAS EN LA SITUACION ACTUAL

En estas notas se ha partido del supuesto de que la necesaria aclaración de los problemas intelectuales se hará considerando un enfoque bastante ideal de la planificación, la cual no se realizará hasta dentro de mucho tiempo en el caso de muchos países. Entretanto puede iniciarse la marcha y las primeras etapas podrían incluir, por ejemplo, una evaluación general de la situación de la infancia y la juventud, la determinación de objetivos amplios y de una política nacional para satisfacer las necesidades de la infancia y la juventud; el mejoramiento de los servicios en sectores importantes; la concesión de mayor atención a la relación recíproca de los sectores y una mayor coordinación de los servicios especializados. También merece estudiarse el modo como podría contribuir a este proceso la asistencia bilateral e internacional.

