NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Distr.
LIMITADA

E/CEPAL/L.271
19 de mayo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
NACIONES UNIDAS
BIBLIOTECA

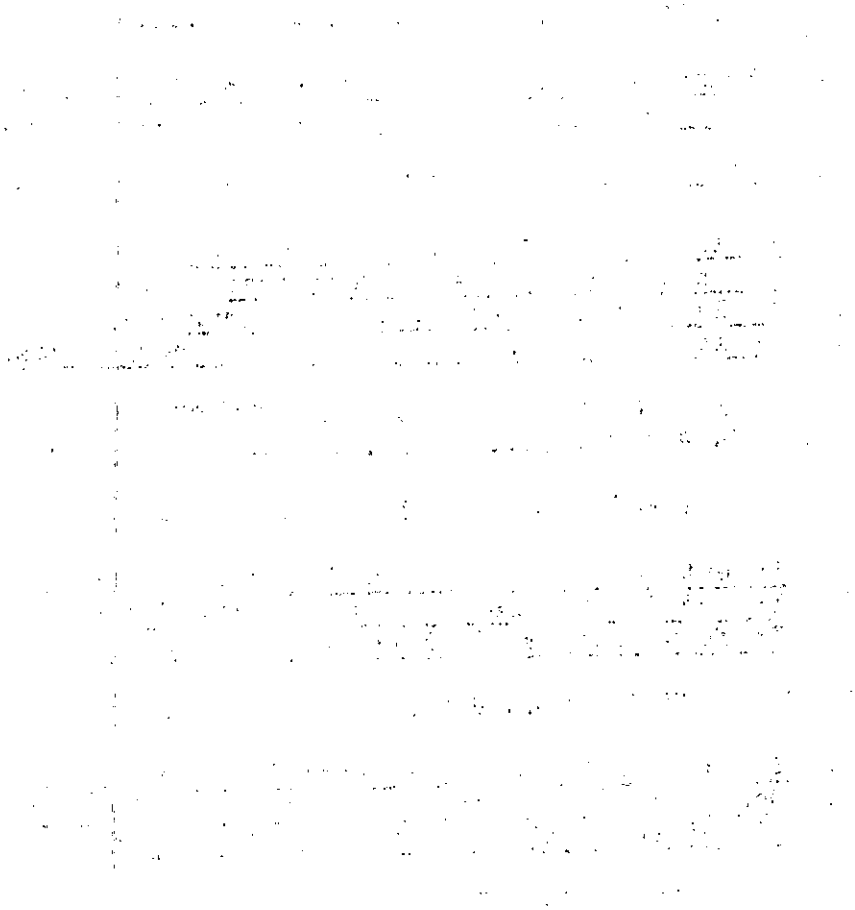
CRITERIOS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS DE INFANCIA Y JUVENTUD EN FAMILIAS POBRES

Este documento fue preparado por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina.

82-5-1045

INDICE

		Página
I.	INTRODUCCION	1
	1. Algunas consideraciones sobre la formulación tradicional de políticas	2
II.	¿PORQUE INVERTIR EN NIÑOS?	7
	1. De las relaciones con el crecimiento	8
	2. De la calidad de las inversiones	11
	3. De las inversiones en edades tempranas	13
	4. De las inversiones en niños y jóvenes pobres	15
III.	HACIA UN PERIODO OPTIMO DE INTERVENCION EN FAMILIAS POBRES	21
IV.	JUVENTUD Y FAMILIAS POBRES	26
	1. La entrada temprana a la fuerza de trabajo	27
	2. Las edades tempranas de la primera unión	33
	3. La fecundidad marital de los jóvenes pobres	35
V.	LA NIÑEZ EN FAMILIAS POBRES	38
	1. La alta mortalidad y la excesiva morbilidad	40
	2. Desnutrición y rezago en el crecimiento físico	45
	3. El retardo mental de tipo socio-cultural	52
VI.	RESUMEN Y CONCLUSIONES	57



I. INTRODUCCION

A principios del decenio se puede estimar, conservadoramente, que existen un total de 90 millones de pobres menores de veinte años en América Latina y el Caribe.1/ De éstos, aproximadamente 75 millones tienen menos de 15 años y 36 millones no han cumplido los seis años de edad. De continuar las tendencias actuales en el crecimiento y la distribución del ingreso regional y si no se toman medidas destinadas al alivio de la situación de esta parte de la niñez y juventud, hacia fines de siglo existirán en la región no menos de 130 millones de niños y jóvenes menores de 20 años viviendo en condición de pobreza.

Hay al menos tres razones por las cuales las cifras anteriores mueven a preocupación. En primer lugar, porque no existe posición moral alguna que pueda condonar esta situación. Hasta un pasado no tan lejano varias culturas del mundo consideraban a niños y jóvenes en baja estima. Hoy, crecientemente, el cuidado y desarrollo de la niñez connota un imperativo ético de primer orden para la gran mayoría de las sociedades. En segundo término, porque resulta evidente que nada muy especial puede decirse de sistemas sociales que condenan a tales proporciones de su población a un futuro sin mejoras tangibles. En tercer lugar, porque hoy se acepta que el equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo social es un imperativo funcional de las sociedades en el resguardo de su calidad de vida. De no aceptarse este imperativo funcional, puede existir crecimiento de esas sociedades pero no desarrollo socioeconómico.

1/ Esta estimación y las siguientes de este párrafo se apoyan en hipótesis planteadas por el autor para proyectar el número de pobres hasta fines de siglo. Véase "Pobreza y los primeros años de la niñez. Situación en América Latina y el Caribe", que aparece en Pobreza Crítica en la Niñez, Fernando Galofré, compilador, Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile, 1981, p. 51-52 y 57-58. Los cálculos originales están basados en cifras de alrededor de 1970 adelantadas por la CEPAL y publicaciones del CELADE, consideran líneas móviles de pobreza, la migración, la reclasificación de localidades rurales y urbanas y los efectos en los diferenciales de fecundidad y mortalidad que resultan de los incrementos de ingresos.

/Bastaría, sin

Bastaría, sin duda, sólo la primera de estas razones, el imperativo ético, para que las sociedades se propusieran firmemente la erradicación de la pobreza en el último de sus niños. Sin embargo, una somera mirada a la estructura manifiesta de prioridades de las sociedades de hoy deja en claro que sólo en contadas ocasiones las asignaciones de recursos reflejan la prioridad que amerita la atención de las necesidades de la niñez más desvalida. Por diversas razones, resulta aparente que el progreso alcanzado por las disciplinas que se preocupan de la niñez y juventud no logra concretarse, en la medida que debiera, en estrategias, políticas y programas que les beneficien.

El trabajo que se presenta a continuación pretende avanzar en el diseño de políticas dirigidas a la infancia y juventud de las familias pobres de la región. En él, se hará un esfuerzo por presentar criterios de políticas que se refieran a aspectos del imperativo funcional de las sociedades de resguardar su calidad de vida. La gran mayoría de estos criterios se presentan desde la perspectiva de políticas que enfatizan la intervención directa, especialmente de aquellas que se ejecuten por el sector público.2/

1. Algunas consideraciones sobre la formulación tradicional de políticas

El diseño de políticas dirigidas a la niñez y juventud que al mismo tiempo reflejen una apropiada prioridad en las estrategias de desarrollo de los países es, sin duda, una materia compleja y que abarca muchas facetas. Por lo mismo, una buena parte de estas últimas no serán analizadas en este documento. Sin embargo, como punto de partida y guía para intentar una conceptualización más precisa de ese diseño, resulta necesario referirse a algunas consideraciones que provienen del análisis de las formulaciones globales más tradicionales de estas políticas y de la planificación y programación de acciones dirigidas a la niñez y juventud.

2/ La importancia decisiva de la intervención pública para aliviar la pobreza extrema en la región ha quedado establecida en varios estudios del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica. Véase, por ejemplo, Sergio Molina y Sebastián Piñera, La pobreza en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de políticas, E/CEPAL/PROY.1, junio de 1979.

/a) Desde el

a) Desde el punto de vista de acciones específicas dirigidas a aliviar los problemas de niños y jóvenes pobres, las estrategias globales tradicionales formuladas rara vez distinguen los problemas de la niñez y juventud pobre de aquellos de los estratos más favorecidos. A nivel global y particularmente a nivel sectorial casi invariablemente se comienza con consideraciones de necesidades de la niñez y juventud que serían universales para todos los tipos de niños y jóvenes.3/ Aún suponiendo que estas necesidades fuesen las mismas para todo tipo de menores (algo que por sí no es evidente) la importancia relativa de las necesidades no satisfechas de niños y jóvenes varían de continente a continente, de sociedad a sociedad y de grupo a grupo dentro de una misma sociedad. Este esquema no permite una prelación clara de los problemas específicos de la niñez pobre, ni tampoco puede incorporar la realidad diferente, según estratos sociales, de los entornos inmediatos familiares y culturales en que se desarrolla esta niñez y juventud.

b) Desde la perspectiva de la planificación y las instancias decisorias de políticas de los gobiernos, éstas se enfrentan ante una fragmentación del análisis de la realidad de la niñez y de la juventud que hace extremadamente difícil la formulación de políticas coherentes destinadas a beneficiar a estos grupos prioritarios. Esta fragmentación, a su vez, ha encontrado su expresión institucional en la extremada sectorización de los servicios públicos destinados a la niñez y juventud.4/ Todavía resulta cierto que la atención materno-infantil, la alimentación, las medidas

---

3/ Un análisis en detalle de estas necesidades y de su relativismo, según aparecen en publicaciones de estrategias globales para la infancia se encuentra en F. Galofré, "Notas sobre identificación de carencias y problemas en menores pobres en edades tempranas", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, documento para discusión, febrero de 1981.

4/ La extrema proliferación de todo tipo de instituciones dedicadas a la atención en las distintas necesidades de la niñez en los países de la región puede consultarse en Javier Toro, Necesidades básicas de la niñez en situación de pobreza crítica y marco institucional para su atención, Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, diciembre de 1979, cuadro 2, pp. 27-29.

/complementarias a

complementarias a la educación gratuita, la protección a la niñez en situación irregular, el uso de trabajadores sociales, los programas vocacionales, etc. en la gran mayoría de los países no responden aún a un plan global que fije un orden de prelación a los servicios complementarios o, más aún, que ese plan se base en el estudio de los problemas de las familias de más bajos ingresos. Es pues necesario avanzar rápidamente a la superación de esta extrema fragmentación en que se analiza la realidad de la niñez. Probablemente, junto con ello, se ayudará también a inducir una mayor eficiencia institucional.

c) No resulta menos cierto que muchas veces lo que aparece evidente para las disciplinas relacionadas con el desarrollo de la niñez no lo es tanto o tiene difícil cabida conceptual para las disciplinas más cercanas a la planificación y a la asignación de recursos.

Es preciso reconocer un problema de lenguaje. El lenguaje usado por el científico y por el especialista en problemas y necesidades de la niñez tiene poco en común con el lenguaje usado por el político y por el planificador.5/ Además, en forma especial, los programas dirigidos a la niñez tienen, para la instancia decisoria, importantes connotaciones políticas, económicas y sociales. Ante éstas, argumentos como la metodología de un experimento controlado o las abstractas consideraciones de riesgo biológico reciben menos importancia que la que realmente les corresponde. En el diseño de políticas de ataque a la pobreza en niños y jóvenes resulta crucial avanzar significativamente en el acercamiento de lenguajes que no se complementan fácilmente.

d) A la generalizada ausencia de antecedentes específicos sobre la niñez, la juventud y la familia que debe enfrentar una estrategia para superar la pobreza, debe sumarse el hecho que la gran mayoría del conocimiento acumulado sobre el desarrollo de la niñez y juventud, proviene de modelos de investigación que limitan seriamente la utilización de sus hallazgos en políticas públicas. La mayor parte de este conocimiento

---

5/ Para un análisis de los costos que tiene para los programas de nutrición esta diferencia de lenguajes (e intereses) de planificadores y científicos, consúltese el capítulo de Alan Berg en A. Berg, et. al., Nutrition, National Development and Planning, Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1973.

/proviene de

proviene de otras latitudes y de investigación de tipo experimental en laboratorio que no es característica de las situaciones reales en que la niñez y juventud desvalida crece y se desarrolla en Latinoamérica. Raras veces, por ejemplo, nos encontramos con información que no considere al niño como aislado de su contexto social, aún del más inmediato.

Para políticas destinadas a beneficiar a la niñez pobre, la mayoría de las preguntas cruciales sobre las cuales apoyar estrategias de intervención masivas van más allá de las posibilidades de la información así sistematizada. Preguntas como ¿cuál ha sido la evolución de la familia pobre en la región?, ¿cómo afecta la conducta del niño a los demás miembros de un hogar pobre?, ¿cuáles son los mecanismos claves que determinan la distribución del consumo al interior de las familias pobres?, ¿qué tipo de programas de ayuda a la niñez minimizan la filtración hacia otros grupos?, ¿cuáles son las mejores políticas para niños y jóvenes en que falta uno de los cónyugues, tipo de familia desproporcionadamente representada en los estratos de pobreza?, son sólo algunos pocos ejemplos de preguntas claves que no pueden encontrar respuestas en los modelos de investigación de la niñez y juventud prevalecientes.

En suma, reconociendo que la contínua investigación y experimentación es una condición necesaria para avanzar en el diseño de más y mejores políticas, debe enfatizarse que el paso del experimento de laboratorio a las acciones masivas de alivio a la pobreza no es automático ni mucho menos una mera cuestión de agregación.6/ A ello, debe sumarse la necesidad imperiosa de conocer mejor la realidad de niños, jóvenes y familias pobres en sus ambientes naturales de pobreza. Por esto, en el diseño y formulación de políticas anti-pobreza dirigidas a la niñez y a la juventud es fundamental avanzar hacia esquemas analíticos en que los contextos sociales más inmediatos de estos grupos sean objeto de especial preocupación y estudio. Poco puede enfatizarse más en estas materias, que el precisar que la efectividad de programas y proyectos dirigidos a la niñez y juventud pobre dependerá fundamentalmente de la forma en que ellos sean mediatizados por

---

6/ Una consideración explícita de este importante pero frecuentemente olvidado tema se encuentra en Ernesto Pollitt, Poverty and Malnutrition in Latin America. Early Childhood Intervention Programs, Praeger Publishers, Nueva York, 1980.

/la familia

la familia y la comunidad. Y para ello, es indispensable avanzar en la sistematización del conocimiento acumulado regional de los entornos inmediatos de la niñez y juventud que sea relevante para políticas públicas.

El próximo paso es, sin duda, el más complejo. ¿Cómo podemos armonizar el considerar a la niñez, juventud y familia en sus ambientes naturales de pobreza, superar la extrema fragmentación del conocimiento y la excesiva sectorización, diseñar políticas que siendo comprendidas y aceptadas por el político y el planificador masivamente beneficien en forma relativamente exclusiva a los ambientes de pobreza y que, finalmente, estas políticas distingan que importancia o prioridad en el uso de recursos no significa disponibilidad ilimitada de ellos?

En las próximas secciones se presentarán elementos destinados a responder algunas consideraciones sobre estas interrogantes. En concreto, desde la perspectiva del imperativo funcional de las sociedades y dentro de él desde la óptica de una eficiente asignación de recursos, se reunirán algunos argumentos que permitan decidir una importante asignación de ellos a niños y jóvenes.7/ Este será el tema del próximo capítulo. En los siguientes se analizará la evidencia regional para conocer problemas específicos de la niñez y juventud al interior de las familias pobres, como primer paso para el diseño de políticas más eficaces.

7/ La elección de esta óptica no carece de cierta intencionalidad. He escuchado demasiadas veces en las oficinas de planificación de diversos países de la región que la asignación de recursos a niños y jóvenes pobres sólo puede sustentarse en argumentos de equidad o en consideraciones humanitarias, caritativas, paternalistas, políticas, etc. Consecuente con las proposiciones anteriores de esta sección (especialmente la referida a la diferencia de lenguajes), intencionadamente he reunido argumentos lo más alejados posible de dichas consideraciones.

II. ¿PORQUE INVERTIR EN NIÑOS?

Desde el punto de vista de políticas de ataque a la pobreza, en la consideración de las asignaciones globales de recursos de los países, es probable que la decisión más crucial a que deba abocarse una nación es entre asignarlos a su generación presente en edades productivas o a la generación del futuro representada por su niñez. Uno de los estudiosos de estos temas afirma que ... "Mientras más un país tiene la voluntad efectiva de asignar recursos al desarrollo de la niñez (recursos que deben ser suficientes para que cada niño tenga una adecuada preparación para la vida), más altas son las probabilidades de ese país de lograr un quiebre definitivo en los eslabones del círculo vicioso de la pobreza y el estancamiento económico".8/

Tan definitivo juicio, hecho sin mayores consideraciones, resulta imposible de evaluar con la información regional disponible. Aún los estudios relacionados a este tema efectuados en otras latitudes dejan importantes interrogantes sin contestar. Por último, en nuestro conocimiento, no existe estudio empírico alguno que pueda sustentar la validez general de tales afirmaciones. Esto no resulta extraño si consideramos la envergadura de un tal estudio longitudinal, experiencia que, hasta el momento, está fuera de las posibilidades concretas de todas las ciencias sociales.9/

Sin embargo, en el plano estrictamente del imperativo funcional del desarrollo económico y social, existen múltiples consideraciones (algunas

---

8/ Véase, Hans Singer, Children in the Strategy of Development, United Nations Centre for Economic and Social Information, Nueva York, 1972. Traducción libre del texto en inglés.

9/ Aun el simple expediente de observar las experiencias recientes de algunos países no lleva a resultados fructíferos para comprobar estas afirmaciones. Por ejemplo, el más conocido problema de crecer con provisión de necesidades básicas, de mucho mayor desarrollo teórico en sus posibilidades, no encuentra evidencia concluyente por este camino. Véase los análisis de Taiwán, Corea y Singapur por una parte, y los de Birmania, Cuba, Sri Lanka y Tanzania por otra, efectuados en varias publicaciones del Banco Mundial. En las "decisiones cruciales", "dilemas" y "trade-offs", los problemas se complican especialmente por la constatación de los muchos factores que los afectan y que no han sido considerados en las formulaciones teóricas originales.

/más directas

más directas que otras) que avalan, en el análisis de la asignación global de recursos, la decisión de conceder importancia a la asignación de ellos en niños y jóvenes. Una revisión de los antecedentes publicados muestra que, al menos, las siguientes consideraciones son relevantes.

1. De las relaciones con el crecimiento

a) La inversión en capital humano (cualquier gasto en personas que aumente su futura capacidad de generar ingresos) es en todas las sociedades un problema que atañe mayoritariamente a niños y jóvenes.10/ En los estudios longitudinales de países hoy desarrollados en que se han analizado las fuentes de la productividad y el crecimiento, factores tales como la educación, el conocimiento y otras formas de capital humano son elementos que explican una parte sustancial de ese crecimiento.11/ Utilizando técnicas

10/ Contrariamente a lo que tiende a suponerse, la consideración de las habilidades humanas dentro del marco conceptual de la teoría del capital no es tan novedosa y se encuentra en los trabajos de los clásicos. Una excelente revisión de este tema que incluye desde los escritos de Adam Smith hasta los de Alfred Marshall se encuentra en Bernard F. Kiker, Human Capital: In Retrospect, Columbia, University of South Carolina, Bureau of Business and Economic Research, 1968. Para la celebración bicentenaria de la obra cumbre de Smith, Joseph J. Spengler resumió el pensamiento sobre capital humano allí expresado. Véase su "Adam Smith on Human Capital", American Economic Review, febrero de 1977, pp. 32-36.

11/ Dentro de la generación moderna de estudios sobre la contribución del capital humano a la productividad y el crecimiento, las obras probablemente más conocidas correspondan a la trilogía de Edward F. Denison. Véase, Why Growth Rates Differ: Postwar Experience in Nine Western Countries, publicado en 1967; Accounting for United States Economic Growth, 1929-1969, publicado en 1974 y Accounting for Slower Growth, en 1977. Todas estas obras fueron publicadas por la Brookings Institution en Washington, D.C. En las últimas estimaciones de Denison para explicar el crecimiento del producto en los Estados Unidos la contribución conjunta de los tres factores tradicionales (capital, trabajo y tierra) no alcanzan a explicar el 60% de ese crecimiento. Por otra parte, la sola consideración de la educación y el "residuo" atribuido al capital humano explica un 38% del crecimiento del producto.

/semejantes para

semejantes para países en desarrollo, ciertos estudios han llegado a conclusiones comparables o similares.12/

b) Estudios más recientes han mostrado que el crecimiento económico está correlacionado positivamente con la razón entre la tasa de crecimiento del capital humano y la tasa de crecimiento de capital físico. En los países desarrollados, además, las estimaciones muestran que esta razón entre tasas de crecimiento ya excede la unidad.13/

c) Se ha encontrado una alta correlación positiva utilizando técnicas de análisis de contenido en libros de textos escolares, entre la transmisión de valores asociados al desarrollo y el crecimiento del producto, desfasado en una generación. A través de diversos controles efectuados a los datos, los investigadores estiman que este cambio en la mentalidad de los hombres inducido por la transmisión de esos valores puede considerarse uno de los factores causales que explicarían el crecimiento.14/

12/ Véase, por ejemplo, en Héctor Correa, "Sources of Growth in Latin America", Southern Economic Journal, Vol. 37, julio 1970, pp. 17-31, los factores de nutrición y salud; en M. Ishaq Nadiri, "International Studies of Factor Imports and Total Factor Productivity: A Brief Survey", Review of Income and Wealth, Series 18, junio 1972, pp. 129-154, especialmente el análisis comparativo, en países en desarrollo, del factor educación; y en Anne O. Krueger, "Factor Endowments and Per Capita Income", Economic Journal, Vol. 78, septiembre de 1968, pp. 641-659, los análisis y resultados similares a los efectuados por Denison. Un análisis comparable desde la óptica de las necesidades básicas y su contribución al crecimiento en países en desarrollo se encuentra en Norman Hicks, "Growth vs. Basic Needs: Is there a Trade-Off?", World Development, Vol. 7, noviembre-diciembre de 1979, pp. 985-994.

13/ Estos análisis se encuentran en Theodore W. Schultz, "The Economic Value of Human Time over Time", en Lectures in Agricultural Economics, Washington, D.C., U.S. Department of Agriculture, 1977, pp. 1-24.

14/ Por razones de ausencia de series históricas con mediciones directas del producto, se utilizó como medición de éste la producción de energía eléctrica, que históricamente (en los países donde existían las series) en su expresión per cápita se correlacionaba con el ingreso per capita con un coeficiente de .9. Los estudios originales abarcaron 39 países y el coeficiente de correlación obtenido fue .53 que es estadísticamente significativo. Véase, David C. McClelland, The Achieving Society, The Free Press, New York, 1961, passim. Los investigadores afirman que la consecuencia de esta "motivación al logro" sería universal e igualmente válida para cualquier tipo de sistema político. Los análisis de los valores asociados al desarrollo ocupan una alta proporción de la literatura sociológica de los 60. Más tarde, ha resurgido en varias formulaciones de teorías económicas preocupadas de explicar la distribución personal de los ingresos.

/d) Entre las

d) Entre las características del crecimiento poblacional acelerado se encuentra el aumento proporcional del número de jóvenes. Para la tesis tradicional este aumento sería una pesada carga para las economías en desarrollo que eventualmente disminuirían su crecimiento.15/ Un análisis reciente que correlaciona series históricas para 19 países de la región en el período de 20 años de su más alto crecimiento poblacional ha encontrado una alta correlación positiva entre las tasas anuales medias de crecimiento de la población de los países y las tasas anuales medias del crecimiento del producto bruto interno por habitante.16/ Tendencialmente, este estudio muestra también que los países con mayor crecimiento de población han logrado a largo plazo mayores incrementos relativos en el producto por habitante.17/

15/ Este rápido aumento exige una expansión acelerada virtualmente en todos los componentes del nivel de vida (tales como consumo, sanidad, vivienda, educación y salud). La tesis tradicional, apoyada en estudios analíticos y de proyecciones, sostiene que, al revés de la experiencia histórica de los países industrializados, en los países en desarrollo se enfrentan situaciones de crecimiento poblacional más rápido que el crecimiento de los ingresos; que no existen razones valederas para pensar que el rápido crecimiento demográfico vaya a expandir la capacidad productiva de la economía en grado suficiente como para compensar el aumento de la población; y que el mayor aumento de la fuerza de trabajo resultante del crecimiento poblacional tampoco contará con las inversiones necesarias para elevar suficientemente su productividad. En los últimos años, sin embargo, el examen de tendencias recientes tiende a desdibujar las conclusiones de la tesis tradicional y a concluir que las relaciones entre crecimiento poblacional y el crecimiento económico, en los países en desarrollo, no son tan estrechas como se suponía. Así, los estudios efectuados para diversas regiones del mundo se caracterizan por la gran diversidad de los resultados obtenidos. Para un análisis detallado de estos resultados, véase, Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas, Naciones Unidas, Nueva York, 1978, pp. 544-579.

16/ El coeficiente de correlación encontrado fue de .81, con muy pocos casos dispersos alrededor de la función de regresión. Véase, Situación en la infancia en América Latina y el Caribe, bajo la coordinación de Juan Pablo Terra, UNICEF, 1979, p. 61.

17/ Como lo demuestra la diversidad y variedad de resultados obtenidos en los estudios efectuados en áreas en desarrollo, nada muy definitivo puede decirse sobre las relaciones entre el crecimiento poblacional y el crecimiento económico. Especialmente, muchos factores juegan en uno u otro sentido como para concluir de allí una cierta dirección unívoca entre el crecimiento de la proporción de niños y jóvenes y el crecimiento económico. Sin embargo, estos estudios sí advierten sobre lo peligroso que resulta considerar las altas proporciones de niños y jóvenes como circunstancias que, por sí, determinan una pesada carga y afectan considerablemente las posibilidades del crecimiento.

/2. De la

2. De la calidad de las inversiones

a) Otra forma de medir el impacto de las inversiones en niños y jóvenes es a través de las tasas de retorno o rendimiento de los proyectos que los benefician. Por ejemplo, cálculos recientes sobre 30 países han mostrado las altas tasas de rendimiento social de la educación. Estas tasas de rendimiento tienden a ser mayores para la educación primaria que para la secundaria y superior, y mayores en los países de bajos ingresos y con tasas de alfabetización de adultos inferiores a 50%.18/ Aunque no se conocen estudios de esta envergadura para otras inversiones relacionadas al bienestar de niños y jóvenes, las indicaciones que se tienen tenderían a confirmar altas tasas de retorno social esperadas en salud, nutrición y otros gastos en los niveles de vida de las poblaciones jóvenes.19/

18/ Véase, Informe sobre el desarrollo mundial, 1980, Banco Mundial, agosto de 1980, cuadro 5.4, pág. 59. Entre los 11 países de bajos ingresos y tasas de alfabetización de adultos inferiores a 50% el retorno social promedio de la educación primaria fue estimada en 27.3% contra un 12.1% de la educación superior en esos países. En general estos resultados son similares a los efectuados por George Psacharopolous años atrás sobre 17 países en desarrollo. Véase su Returns to Education, Washington, D.C., Jossey Bass, 1973. En este estudio la tasa de retorno para la educación primaria fue en promedio de 25% pero con una amplia dispersión. El rango mostró tasas tan altas como 82% para Venezuela (con datos de 1957) y bajas del orden de 6.6% para Singapur (1966). Las tasas de retorno privado de la educación suelen ser aún mayores. Para América Latina, Miguel Urrutia ha encontrado, para diversos países latinoamericanos, tasas que van desde el 15 al 45% para la educación primaria, del 12 al 34% para la media y del 3 al 10% para la superior. En este último caso se ocultan, en los promedios por países, las enormes diferencias según carreras. Véase, "La educación como factor de movilidad social" en Cuadernos de Economía, Universidad Católica de Bogotá, diciembre, 1975.

19/ Para un reciente análisis de esta posibilidad en los países en desarrollo, véase, Norman Hicks, op. cit. (rev.,) en Poverty and Basic Needs, World Bank, septiembre 1980, pp. 24-25 y Shahid Javed Burki, "Sectoral Priorities for Meeting Basic Needs", pp. 15-16 de la misma publicación. En general, se acepta que estos gastos influirían en explicar variaciones en la productividad pero sus relaciones con el crecimiento del producto son algo indeterminadas pues los estudios no han podido vencer importantes dificultades conceptuales y de medición.

/b) Los gastos

b) Los gastos en niños y jóvenes típicamente implican importantes externalidades positivas para el resto de la sociedad. Así, por ejemplo, la erradicación de enfermedades infecciosas, reduce notablemente la morbilidad en el resto de la población y mayores niveles de educación en grupos juveniles y de niñez tienden a acrecentar los niveles de bienestar del resto de la sociedad. En otras palabras, típicamente las inversiones en niños y jóvenes tienden a beneficiar a toda o gran parte de la sociedad y, por lo tanto, el beneficio total recibido por ella es más alto que el recibido por la población objetivo.20/

c) Existen lazos y complementariedades importantes en las acciones que benefician a la niñez y juventud. Por ejemplo, intervenciones en saneamiento del ambiente tienen influencia en reducir la morbilidad y la desnutrición, y disminuciones en ésta a su vez disminuyen la morbilidad; niños y jóvenes más sanos obtienen mejores rendimientos en educación, etc. Estos lazos y complementariedades pueden significar importantes ahorros de recursos y beneficios adicionales que hacen caer los costos de lograr determinados objetivos.21/

20/ Este tipo de argumentos lleva a plantear que ciertas inversiones en niños se acercarían a la noción de "bienes públicos" considerando la naturaleza de las externalidades para el resto de la sociedad. Para un análisis aplicado a la desnutrición, ver Marcelo Selowsky, The Economic Dimensions of Malnutrition in Young Children, World Bank Working Paper Nº 24, octubre de 1978, pp. 15-17.

21/ Resulta claro que un requisito en este caso es el conocimiento más o menos preciso de la naturaleza de estos lazos y complementariedades. Desde el punto de vista del gasto público este es un argumento para la cuidadosa programación intersectorial. No cuesta mucho imaginarse que el desconocimiento de la naturaleza de estos lazos puede llevar a resultados contrarios a los expuestos. Por ejemplo, es posible que ciertos servicios médicos de tipo curativo sean inefectivos en presencia de agua contaminada, malas prácticas higiénicas de la población, desnutrición generalizada, etc. Ejemplos de estos lazos abundan en las publicaciones que tratan sobre las características de las llamadas necesidades básicas. Un buen resumen con datos sobre la región puede encontrarse en Ernesto Tironi, Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos, E/CEPAL/PROY.1/11, agosto de 1979, pp. 6-13.

3. De las inversiones en edades más tempranas

a) Existe un alto consenso entre un muy amplio espectro de especialistas (notablemente psicólogos, nutricionistas, especialistas en salud pública, economistas, educadores y sociólogos) en considerar que los primeros años de la infancia tienen una importancia decisiva en las posibilidades de desarrollo humano de las personas. Este amplio consenso entre especialistas de tan variadas disciplinas no ocurre en ninguna otra área del desarrollo social. Especialmente durante las últimas dos décadas ha existido en todas estas disciplinas un extraordinario aumento en el número y calidad de las investigaciones efectuadas en el campo del desarrollo global del niño. La evidencia que surge de estas investigaciones tiende a demostrar tanto la importancia de los primeros años de vida como el papel preponderante que las vivencias de esos años tendrían para el futuro del niño.22/

b) Desde el comienzo de la elaboración de modelos que buscan optimizar, a través del ciclo de vida de los individuos, las decisiones de éstos (y sus familias) en las inversiones que efectúan en su stock de capital humano, un elemento común a estos modelos es el que la asignación racional de estas inversiones requeriría que la mayor parte de ellas se efectuaran a edades jóvenes y tempranas. Aunque estos modelos siguen sujetos a refinamientos, se acepta que la solución óptima es aquella que concentra las inversiones en capital humano antes de la adolescencia y luego continúa a tasas decrecientes por el resto de la vida del individuo. De esta forma se maximizan los ingresos de los individuos a través del ciclo de vida. En general, esto resulta cierto porque estas inversiones a edades más tempranas aumentan el

---

22/ El aporte de las investigaciones de las distintas disciplinas en el sentido indicado es, sin duda, un argumento de la mayor importancia en la consideración de la conveniencia de asignar recursos a la niñez. Sin embargo, como siempre sucede, el esfuerzo multidisciplinario de síntesis ha estado relativamente ausente y no tiene comparación con el progreso en el conocimiento alcanzado por cada disciplina en particular. Para una consideración explícita de los aportes de la mayor parte de estas disciplinas aplicadas a la situación de la niñez desvalida de la región, véase, Pobreza crítica ....op. cit., compilado por Fernando Galofré, passim.

/período de

período de beneficios atribuible a la inversión y disminuyen los costos de oportunidad del tiempo.23/

c) Empíricamente algunos de los estudios que tratan de explicar diferencias individuales en la distribución personal de los ingresos han podido explicar una parte importante de esas diferencias por la relación sinérgica de mayores habilidades, mayores inversiones de capital humano a edades más tempranas y mayores tasas de retorno sobre su capital humano. Esto, a su vez, ha sido relacionado posteriormente con la mejor calidad de la fuerza de trabajo y una mayor probabilidad de desarrollo de capacidades empresariales.24/

d) En la región, algunos estudios que estiman los efectos de una mala asignación de recursos a edades tempranas sobre la futura productividad de los individuos han mostrado la considerable pérdida de bienestar que puede seguir a esa deficiente asignación. Se estima que el mal aprovechamiento de las habilidades preescolares por el sistema educacional implicaría una pérdida en la contribución del trabajo a la economía de 11.2% y 13.4%, según grupos de países de menos o más de 400 dólares per cápita. Suponiendo una participación del trabajo en el producto de 0.5, ello implicaría aumento del producto de largo plazo de 5.6 y 6.7% para los respectivos grupos de países de la región.25/ Utilizando técnicas similares y datos para un país de la región, se estima que en él un incremento de 10% en el peso de los niños menores de cuatro años con desnutrición grave, aumentaría la futura productividad de estos niños como futuros trabajadores manuales en aproximadamente un 5%.26/

23/ Una excelente revisión de antecedentes publicados que llevan a esas conclusiones se encuentra en Jacob Mincer "Progress in Human Capital Analyses of the Distribution of Earnings" que aparece en The Personal Distribution of Incomes, editado por Anthony B. Atkinson, Londres, George Allen y Unwin, 1976, pp. 136-192, especialmente pp. 138-139.

24/ Véase la revisión de estos estudios en Gian Singh Sahota, "Theories of Personal Income Distribution: A Survey", Journal of Economic Literature, Vol. XVI, marzo de 1978, pp. 13-14.

25/ Véase, de Sebastián Piñera y Marcelo Selowsky, "El costo económico del desperdicio de cerebros: su magnitud en los países en desarrollo", en Cuadernos de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 1978, pp. 349-405, especialmente p. 384, cuadro 13.

26/ M. Selowsky y Lance Taylor, "The Economics of Malnourished Children: An Example of Disinvestment in Human Capital", Economic Development and Cultural Change, octubre de 1973.

4. De las inversiones en niños y jóvenes pobres

Es evidente que una parte de los argumentos ya expuestos pueden llevar a la conclusión que, estrictamente desde el punto de vista del retorno social de la asignación de recursos, la inversión en niños y jóvenes pobres es preferible a aquellas efectuadas sobre quienes no lo son. Por ejemplo, esto resulta cierto en los argumentos de externalidades positivas en la eliminación de la pobreza (transformándose en un "bien público") y en las altas tasas de retorno observadas en los niveles de desarrollo humano a los que típicamente podrán acceder los niños en situación de pobreza. Sin embargo, esta mayor eficiencia social de la inversión en niños y jóvenes pobres no resulta tan evidente en otros de los argumentos presentados y no se cuenta con evidencia suficiente para decidir si la contribución de la asignación de recursos a jóvenes y niños pobres a la productividad y el crecimiento es mayor que la que resultaría de asignarlos a niños pertenecientes a estratos más altos. Resulta importante comprender que tampoco existe evidencia para llegar a la conclusión contraria. Por el momento entonces, las fundamentales consideraciones de equidad y de eficacia social de las inversiones (en el sentido de favorecer, especialmente a través del gasto, a las poblaciones más desvalidas) tendrán un mayor peso relativo en las decisiones de asignación de recursos. En este esquema, le corresponderá un papel decisivo a la voluntad política de preocuparse por las nuevas generaciones.

No obstante, sobre este punto existen algunas consideraciones adicionales y de naturaleza algo diferente a las ya expuestas, que tienden a aumentar la eficiencia social esperada (y las consecuentes tasas de retorno) de las inversiones en jóvenes y niños pobres.

a) En inversiones directas en desarrollo humano (como nutrición, salud y educación) existen límites sobre los cuales incrementos adicionales pueden resultar inefectivos o contraproducentes (como en el caso de un exceso de nutrientes). Si por definición se presume que niños y jóvenes de estratos medios y altos ya estarían consumiendo niveles cercanos a esos límites, asignaciones adicionales de recursos con el objeto de acrecentar sus niveles de desarrollo humano ya existentes, resultarían progresivamente

/en inversiones

en inversiones redundantes. A igualdad de otras condiciones, resulta más beneficioso para la sociedad la asignación de estos recursos a niños y jóvenes pobres, ya que éstos derivarán un mayor incremento en desarrollo humano a partir de una inversión dada.

b) También desde el punto de vista de intervenciones directas en desarrollo humano, cualquier asignación de recursos públicos a jóvenes y niños que ya alcanzan los niveles "adecuados" de desarrollo humano, en el mejor de los casos estaría sustituyendo gastos privados que ya están comprometidos en alcanzar esos niveles. Desde la perspectiva de la conveniencia de este desarrollo en niños y jóvenes, tal asignación adicional se acercaría a un desperdicio neto de recursos.27/

c) Intentos de medir la contribución de factores "contaminantes" a la influencia de inversiones en capital humano sobre la futura capacidad de generar ingresos de los individuos, por el momento, no han producido resultados positivos importantes.28/ Muchos de estos factores, como el ambiente familiar, las habilidades, los tipos de escuela, las oportunidades debido a la situación social, etc. 29/ son considerados deficientes en los estratos pobres o estarían fuera de sus posibilidades. Sin embargo, hay evidencia sustancial que indica que el posible sesgo hacia arriba que tales factores produciría en la medición de la contribución del capital humano sería

---

27/ Un completo análisis de la efectividad de diferentes modalidades de programas de nutrición dirigidos a poblaciones específicas ("target groups") utilizando una transferencia en dinero equivalente como punto de comparación se encuentra en Selowsky, The Economic Dimension ... op. cit., pp. 36-76.

28/ En nuestro conocimiento, en los antecedentes publicados es sólo el factor educación el que ha sido objeto de numerosos estudios con el objeto de averiguar su contribución neta a los ingresos personales. Aunque existen razones para pensar que en el resto de los factores de desarrollo humano puedan obtenerse resultados similares no existe evidencia convincente. Para un análisis que afirme la posibilidad de resultados similares en otros factores, véase Norman Hicks, op. cit., p. 25.

29/ Un excelente resumen de los considerables antecedentes publicados al respecto puede consultarse en Zvi Griliches, "Wages of Very Young Men", Journal of Political Economy, agosto de 1976, Parte II, pp. 569-585.

/pequeño, y

pequeño, y en el caso de algunos factores (como las habilidades) cercano a cero.30/

d) Evidencia reciente tiende a demostrar lo exagerada de una de las tesis más utilizadas cuando se esgrimen argumentos contra la conveniencia de asignar incrementos de recursos a niños pobres. Según esta tesis, aparentemente confirmada en forma parcial por investigaciones longitudinales de un período corto de años, los efectos beneficiosos de una gran mayoría de intervenciones en niños pobres tienden a desaparecer una vez que estos niños vuelven a sus ambientes originales.31/ Sin embargo, un estudio que efectuó mediciones sobre un gran número de jóvenes que se beneficiaron de estas intervenciones en edades más tempranas, al comparárseles con grupos de control han indicado la persistencia de los beneficios. Según los investigadores, por diferentes causas, al volver los niños a sus ambientes originales, las caídas de puntajes en las mediciones efectuadas en ellos en estos ambientes y en sus primeros años de escuela, sólo confirman un

---

30/ Un resumen de 12 estudios que han encontrado factores que reducirían la contribución del efecto marginal de la educación en los ingresos entre un 4 y un 35% se encuentra en Herbert Gintis, "Education, Technology and the Characteristics of Worker Productivity", American Economic Review, mayo 1971, pp. 266-279. Una reducción cercana a cero por ciento debido al factor habilidades es estimada por Griliches en "Estimating the Returns to Schooling: Some Econometric Problems", Econométrica, enero 1977, pp. 1-22. En todo caso, la polémica por este punto entre los economistas norteamericanos no ha terminado y existen muchas opiniones académicas autorizadas que consideran que la contribución neta de la educación a los ingresos personales está sobrestimada.

31/ Probablemente la más conocida de las reacciones a la frustración que produce el observar algunos de los efectos de los ambientes familiares de pobreza sobre los niños es la recomendación de Harry G. Johnson para un programa de alivio a la pobreza rural del sur de los Estados Unidos: otorgar pensiones de gracia a los campesinos con la condición que se trasladen a California donde sus hijos tendrán las oportunidades de desarrollo educacional y psicológico requeridas. Véase, The Theory of Income Distribution, Gray-Mills, Londres, 1973, p. 235. Para una descripción de los efectos del ambiente de pobreza sobre las posibilidades de recuperación nutricional, véase, por ejemplo, Fernando Monckeberg y José A. Riumalló, "Centros de recuperación nutricional en Chile: una experiencia con la marginalidad", que aparece en F. Galofré, compilador, op. cit., pp. 260-275.

/período de

período de "efectos latentes" en los beneficios de intervenciones en edades tempranas.32/

c) Otra tesis que ha resultado exagerada es la que relacionaba a los ambientes de pobreza con deficiencias en las habilidades de los niños (especialmente el retardo intelectual) a través de características genéticas.33/ Esta tesis, de persistencia mucho más tenaz de lo que comúnmente se cree, ha sido prácticamente desvirtuada, ya sea por sus deficiencias metodológicas,34/ por el análisis de poblaciones de alto riesgo 35/ y por la gran plasticidad demostrada por los niños pobres a intervenciones efectuadas en su beneficio.36/ La comprobación de lo erróneo o exagerado de la

---

32/ Este estudio está basado en los análisis de 11 proyectos para preescolares pertenecientes a familias pobres, de diferentes áreas urbanas y rurales de los Estados Unidos. Estos proyectos utilizaron las más variadas técnicas y métodos de intervención. Las mediciones actuales (pues los exhaustivos análisis continúan) se efectúan sobre 1 599 sujetos experimentales y controles de ambos sexos que tienen entre 10 y 20 años. Las variables dependientes son mediciones sobre el cumplimiento de exigencias escolares. Aun cuando los resultados han sido sujetos a todo tipo de control estadístico (por factores que puedan influir antes y después de la experiencia de intervención preescolar) la relación indicada se mantiene, invariablemente con un altísimo nivel de significancia estadística. Véase el excelente resumen de esta investigación en curso efectuado por Richard Darlington, "Preschool Programs and Later School Competence of Childre from Low-income Families", que aparece en Science, abril de 1980, vol. 209, pp. 202-20

33/ Recientemente esta tesis ha resurgido luego de estudios avanzados entre otros, por Richard Herrnstein, "I.Q.", Atlantic Monthly, septiembre 1971, pp. 43-64; William Shockley "Dysgenics, Geneticity, Raceology: a Challenge to the Intellectual Responsbility of Educators", Phi Delta Kappan, enero 1972, pp. 297-307; C.O. Carter, "The Genetic Basis of Inequality" en Atkinson, (ed.) op. cit., pp. 98-119 y especialmente, A. Jensen, "How Much Can We Boost I.Q. and Scholastic Achievement?", Harvard Educational Review, 39, 1969, pp. 1-123.

34/ Véase especialmente el trabajo de Arthur S. Goldberger, "Statistical Inference in the Great I.Q. Debate", Institute for Research on Poverty, DP 301, septiembre de 1975.

35/ Véase, por ejemplo, T.D. Tjossen y De Lorenzo, E., "Alto riesgo en la infancia. Aparición precoz de síntomas de desarrollo anormal. Conceptos, definiciones", en Seminario sobre Organización de Servicios para el Retrasado Mental, OPS/OMS, Nº 293, 1974.

36/ Antecedentes para la región se encuentran en los siguientes trabajos de Ernesto Pollitt: Early Childhood Intervention Programs in L.A. Report presented to the Ford Foundation, New York, 1978; Nutrition and Mental Development: Early Childhood Intervention Programs in Latin America, Praeger Press, New York, 1980; y "Estudios experimentales y programas pilotos de intervención: un examen de lo avanzado" que aparece en F. Galofré, comp., op. cit., pp. 348-367.

/importancia de

importancia de factores hereditarios en la explicación del retardo intelectual de niños pobres (medido por tests de inteligencia) ha removido una de las más importantes barreras ideológicas existentes a la formulación y ejecución de políticas públicas amplias y masivas en beneficio de la niñez desfavorecida.37/

f) Evidencia tanto de la investigación reciente como de evaluaciones sobre proyectos concretos, tiende a mostrar la influencia que las intervenciones en niños y jóvenes tienen sobre la motivación de sus familias para iniciar acciones en la dirección de librarlos de la pobreza absoluta. Este efecto independiente del niño sobre la familia si bien revoluciona la concepción tradicional de la dependencia de la niñez es, a juicio de muchos, un efecto complementario de gran potencialidad para incrementar la efectividad de intervenciones directas en beneficio de las familias pobres.38/

g) El punto anterior adquiere mayor relevancia al examinar los resultados obtenidos en ejercicios que pretenden evaluar los efectos del gasto público sobre la erradicación de la pobreza. Un ejercicio fundamentado con datos para un país de la región, determinó que la reasignación del gasto hacia los programas progresivos aumenta significativamente más el número de familias que salen de la pobreza y disminuye la severidad de ésta que si los gastos son distribuidos en forma tradicional. Más de dos tercios del monto de los programas considerados progresivos en este estudio de simulación eran asignaciones en salud, educación y nutrición a niños y jóvenes pobres.39/

37/ Para un análisis general de estos temas, consúltese el trabajo de Hernán Montenegro, "¿Carencias o diferencias socioculturales?", en F. Galofré, compilador, Ibid, pp. 87-96.

38/ Véanse, Hernán Montenegro, "Estimulación Precoz" en Educación, niñez y pobreza. Dos estrategias para el desarrollo de niños de extrema pobreza, de este autor y Luis Bravo Valdivieso, Ediciones Nueva Universidad, Santiago de Chile, 1977, especialmente pp. 60-61; la revisión de antecedentes publicados que se encuentra en Ernesto Pollitt, "El comportamiento infantil como causa del marasmo nutricional", en su Desnutrición, Pobreza e Inteligencia, Retablo de Papel Ediciones, Lima 1974, pp. 151-172; Fernando Monckeberg Y José A. Riumalló, op. cit., passim; y para el Caribe, Dudley Grant, "Los niños pobres del Caribe: acciones y programas de intervención", en F. Galofré, compilador, Ibid, pp. 276-287.

39/ Este ejercicio de simulación con datos de Chile, aparece en Ernesto Tironi, op. cit., pp. 48-66. Los montos de las reasignaciones y los tipos de programas se encuentran en el cuadro 6, p. 60.

/h) Un exhaustivo

h) Un exhaustivo análisis de la evidencia disponible de los beneficios y costos políticos de los programas de desarrollo social en distintos tipos de regímenes políticos, muestra que en ellos los programas típicos de desarrollo humano de la niñez y juventud, más que otros programas, tienden a diferir o a minimizar los costos y que los beneficios políticos suelen ser sustanciales.40/ Desde este punto de vista, resultaría más fácil justificar estos programas y más viable su ejecución al contar con el apoyo político necesario.

Estos argumentos avalan, en alguna forma, la importancia social de la inversión en niños y jóvenes. Sin embargo, la niñez y juventud no existen aisladas y cualquier programa en su beneficio debe necesariamente considerar el entorno inmediato de su desarrollo. En el diseño de políticas eficaces no se pueden esperar resultados si, al intentar variar la situación de quienes son los más numerosos y vulnerables entre los pobres, no se toman en cuenta, junto con las medidas que van en su directo beneficio, las acciones necesarias en relación con ese entorno inmediato. Los próximos capítulos se refieren a este aspecto.

40/ Véase el excelente análisis de este complejo tema en Norman Uphoff, "Political Considerations in Human Development", Parte I de Implementing Programs of Human Development, World Bank Staff Working Paper Nº 403, julio 1980, pp. 1-108.

III. HACIA UN PERIODO OPTIMO DE INTERVENCION EN FAMILIAS POBRES

Uno de los factores más importantes a tomar en cuenta en los análisis de políticas dirigidas a niños y jóvenes pobres es el que las acciones que de ellas se deriven tendrán efectos sobre los menores previamente mediatizados por las familias a que pertenecen. Por lo tanto, las características y problemas de la familia pobre serán decisivos para la efectividad de las políticas de inversión en niños y jóvenes que se proponen.

Por otra parte, los tipos de familias y hogares, su composición y las características de sus relaciones intrafamiliares, fundamentales para comprender el espacio social y cultural en que crecen niños y jóvenes, constituyen, hasta el momento, uno de los temas menos estudiados en la región.41/ Tampoco encontramos en las disciplinas que analizan los problemas de niños, jóvenes y familias, una marcada intención por relacionar los hallazgos.42/ Las etapas de desarrollo físico, afectivo y social de los niños y jóvenes así como diversos análisis de la familia como unidad han sido objeto de estudio por diversas disciplinas. Lo que está ausente de estos análisis es la relación existente entre estas etapas de desarrollo y las características de la familia. Resulta indispensable avanzar en determinar cómo esa relación puede ser un punto de partida para elaborar estrategias de alivio a la pobreza basadas en su estudio sistemático en familias de bajos ingresos.

Una de las características distintivas de las familias pobres es la de contar con recursos que no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Podemos ampliar este concepto determinando que, por períodos normalmente prolongados, las familias pobres carecen de recursos de

---

41/ Para un resumen escueto de las principales conclusiones a que han llegado algunos estudios regionales, véase Fernando Galofré, compilador, op. cit., pp. 65-67.

42/ Un análisis de esta dificultad para el diseño de políticas dirigidas a la familia como unidad o a cada uno de los miembros que la componen se encuentra en J.P. Terra, op. cit., pp. 204-207.

/todo orden

todo orden (económicos, sociales, culturales y afectivos) para confrontar las múltiples necesidades de la familia como unidad.43/ Puede postularse que en las familias pobres (como en cualquier otro tipo de familia) los períodos de carencias serán más angustiosos cuanto más amplia sea la distancia entre las necesidades de todo orden y los recursos de todo tipo con que cuenta la familia para hacerles frente. Este concepto es importante para el diseño de políticas pues, a igualdad de otras condiciones, las inversiones en familias pobres tendrán mayor eficacia social en aquellos períodos donde la discrepancia entre recursos y necesidades sea mayor. Desde esta perspectiva, los programas y proyectos dirigidos a las familias pobres tendrán una mayor eficacia social cuando los "déficit" en el balance de recursos y necesidades de las familias sean mayores.

Una forma de poder analizar los períodos de mayor o menor discrepancia entre necesidades y recursos de las familias es a través de distintas etapas en el ciclo de vida familiar que comienza con el establecimiento de la familia y termina con su envejecimiento o disolución. Dentro de las varias formas en que puede representarse este ciclo, la siguiente toma en cuenta el tamaño de la familia y la edad del mayor de los hijos:44/

43/ Especialmente en los distintos informes que en el ámbito internacional han analizado las estrategias de satisfacción de necesidades básicas se enfatiza, en diverso grado y desde el particular punto de vista en que fueron escritos, que las necesidades básicas incluyen una variada gama de necesidades no materiales ni provistas por servicios públicos o comunales. Véanse los excelentes análisis de estos documentos en Louis Emmerij, "Facts and Fallacies Concerning the Basic Needs Approach" en Les Carnets de l'Enfance, Nº 41, marzo-junio de 1978, pp. 28-40; y D.P. Ghai, et. al., "What is a Basic Needs Approach to Development All About", en The Basic Needs Approach to Development. Somes Issues Regarding Concepts and Methodology, OIT, Ginebra, 1977, pp. 1-19.

44/ Desde luego que las etapas del ciclo vital de las familias se pueden clasificar de varias maneras. Se conocen ordenaciones que distinguen hasta 24 etapas. Las más simples sólo distinguen dos (expansión y contracción). La gran mayoría de estas ordenaciones del ciclo vital sirven un propósito heurístico y por ello suelen ser no exhaustivos de los tipos de familias existentes (como la extendida o la compuesta). Por otra parte, resulta obvio que la presunción de una progresión secuencial ordenada en etapas no siempre se cumple en la realidad. Muchos acontecimientos (divorcio, separaciones, reincidencias de matrimonio, incorporación de otros miembros al hogar, etc.) rompen el curso ordenado del ciclo y la (cont.)

/Establecimiento de

Establecimiento de la unión: comprende el período que va desde la unión consensual o legal hasta el nacimiento del primer hijo.

Hijos menores de seis años: va desde el nacimiento del primer hijo hasta el momento de entrada del mayor de los niños sobrevivientes a la escuela.

Hijos en la escuela: el mayor de los niños está cursando la escuela primaria.

Familias con adolescentes: el mayor de los niños ha llegado a la adolescencia.

Colocación de adolescentes: por períodos cortos, o intermitentes o en forma más definitiva la familia comienza a perder algunos de sus miembros que dejan el hogar por razones ocupacionales, educacionales o familiares.

Hijos ausentes: comienza esta etapa cuando todos o la gran mayoría de los hijos ha dejado el hogar.

Envejecimiento: el último período del ciclo de la familia que se inicia con el retiro o gradual abandono de la actividad ocupacional y termina con la disolución de la pareja, normalmente por la muerte de uno de sus componentes.

Para los diferentes tipos de familia, en determinadas fases de su ciclo vital se producen los mayores déficit esperados entre necesidades y recursos. Estos déficit se minimizan cuando existe una estrecha correspondencia entre las necesidades típicas de cada fase del ciclo familiar y los recursos disponibles en la fase. Estudios efectuados fuera de la región

---

(Cont.)
duración de las etapas del mismo en una determinada familia. Para algunos ejemplos véanse, M. Tienda, "Age and Economic Dependency in Perú: A Family Life-Cycle Analysis", Journal of Marriage and the Family, agosto 1980, pp. 639-652; Naciones Unidas, op. cit., p. 363 y siguientes; P. Uhlenberg, "A Study of Cohort Life Cycles: Cohorts of Native Massachussetts Women, 1830-1920", Population Studies, Vol. 23, noviembre 1969; P. Glick y R. Parke, "New Approaches in Studying the Life Cycle of the Family", Demography, Vol. 2, 1965, pp. 187-202; A.H. Walker y M. Gendell, "The Relationship of Family Life Cycle and Rural Urban Residence to Family Size and Composition: Guatemala 1964". Trabajo presentado a la reunión anual del Population Association of America, Montreal, Canadá, 1976; R.H. Rodgers, Improvements in the Construction and Analysis of Family Life Cycle Categories, Kalamazoo, Western Michigan University, 1962.

/tienden a

tienden a demostrar que las mayores discrepancias entre necesidades y recursos de las familias se encontrarán en las fases del ciclo en que existen niños y adolescentes.45/

Como ha quedado explícito en el capítulo anterior, la consideración de la inversión en niños y jóvenes es parte importante de cualquier estrategia de alivio a la pobreza. Especialmente, se puede concluir de ese análisis, que las edades tempranas serán decisivas para las oportunidades de vida de los pobres. Por otra parte, en los antecedentes publicados de la región se ha insistido con especial énfasis en que mal se puede hablar de un período de adolescencia en el ciclo vital de un latinoamericano pobre. Se afirma, en efecto, que el rasgo más propio de la pobreza de los jóvenes de la región es el paso abrupto de la niñez a la etapa de adulto.46/ Se puede suponer que es precisamente en las fases del ciclo vital de las familias pobres en que cuentan con adolescentes en que las discrepancias entre recursos y necesidades se tornan inmanejables. La importancia de este hecho no puede soslayarse. Todo indicaría que sería en estas fases donde se encadenarían dos generaciones de pobreza.

45/ Estos estudios se refieren a la familia media de Norteamérica. Véanse por ejemplo, Glick y Parke, op. cit., Robert O. Blood, Jr. y Donald M. Wolfe, Husbands and Wives: The Dynamics of Married Living, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1960, p. 98; Reuben Hill y Nelson Foote, Household Inventory Changes Among Three Generations of Minneapolis Families, New York, General Electric Co., 1962, gráfico 2; y Harold Feldman, Development of the Husband-Wife Relationship, Dept. of Child Development and Family Relationship. Cornell University, 1964, p. 126. Todos estos estudios contienen diversas medidas de la vulnerabilidad de las familias en sus diferentes fases del ciclo de vida. En cuanto a los recursos económicos, estos estudios muestran que en las familias analizadas era en la fase donde existen adolescentes cuando las demandas económicas sobre la familia eran las más altas; por otra parte, en esta fase del ciclo de estas familias, el ingreso per cápita no alcanzaba su nivel más alto.

46/ Véanse, especialmente, Adolfo Gurrieri, et. al., Estudio sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XXI, S.A., México, 1971, pp. 12-34; y Aldo Solari, "Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana", Cuadernos del ILPES, Serie Anticipos de Investigación Nº 14, Santiago, 1971, pp. 3-8; 61-67.

/Ante recursos

Ante recursos limitados, la formulación de políticas sociales debe concentrarse en aquellos períodos donde a una alta eficiencia social de sus inversiones se une una mayor eficacia social de éstas, favoreciendo a las poblaciones más necesitadas. Desde la entrada a los roles de adultos de los jóvenes pobres de Latinoamérica hasta la fase de crianza del primero de sus niños típicamente habrán pasado de cinco a ocho años. Durante este lapso de tiempo, coinciden los períodos en que aparece socialmente más eficiente la inversión en capital humano y más eficaz la asignación de recursos a las familias pobres.

Así, tomando en cuenta las consideraciones de este capítulo y las del anterior, el período que incluye a la juventud de una generación y a la niñez que ella engendra, puede ser considerado óptimo desde el punto de vista de la eficiencia y eficacia sociales de las políticas y programas destinados a aliviar la pobreza regional. Los próximos capítulos analizarán los problemas específicos de esta parte de la juventud y niñez existente en la región.

IV. JUVENTUD Y FAMILIAS POBRES

Las discrepancias entre las necesidades y demandas de los jóvenes (que ya han alcanzado aspiraciones de consumo de un nivel similar a las de un adulto) y la capacidad de las familias para satisfacer estas demandas están presentes, en algún grado, en todas las familias. Esta discrepancia, sin embargo, es particularmente angustiosa en las familias pobres. Por definición viviendo en condiciones donde es habitual que los balances de necesidades y recursos sean deficitarios es durante esta fase donde probablemente estos déficit se presenten como inmanejables.

Quizás las pocas opciones abiertas al niño latinoamericano pobre pueden ser explicadas desde diversos ángulos. Sin embargo, pocas veces es más claro que la familia, en gran parte ya ha perdido control sobre el destino de los jóvenes.

Para las familias no pobres, existen al menos dos formas mediante las cuales encauzar el destino de sus jóvenes. En una de ellas, se separa en el tiempo la entrada al rol de adulto en una familia y la entrada al rol ocupacional. De esta forma ni la misma persona (ni la familia que "coloca" al adolescente) debe manejar simultánea y abruptamente dos nuevos grupos de responsabilidades y obligaciones. En la otra, se controla la entrada simultánea del joven a ambos roles pero sólo ante condiciones que permiten, a él o a su familia, manejar las demandas que entrañen las nuevas obligaciones. Normalmente, estas condiciones incluyen niveles educacionales adecuados, la posesión de diversos tipos de factores productivos o relaciones personales o familiares que colaboran en la tarea de colocación de los jóvenes. Con suficientes recursos, el joven y la familia pueden, por ejemplo, retardar la edad de entrada al matrimonio y estimular una asistencia por mayor tiempo a las escuelas.

Para las familias pobres resulta un contrasentido hablar de un período de "colocación" educacional, ocupacional y social de sus adolescentes. Más frecuentemente, los niños deben entrar a actividades ocupacionales o deben alejarse del hogar porque los déficit familiares asociados con su presencia en el mismo han llegado a ser intolerables.

/Para el

Para el diseño de políticas, esta fase en el ciclo de vida de las familias pobres debe ser bien comprendido si se desea una mayor efectividad en programas de intervención. En principio, la entrada abrupta a la etapa de adulto de la niñez pobre se manifiesta en un grupo de nuevas responsabilidades y obligaciones que tienen por base el campo ocupacional, el de la decisión de entrar en uniones y el de la formación de una nueva familia. Lo que es distintivo de los jóvenes pobres y sus familias es que, típicamente, ambos deben afrontar simultáneamente o con un corto desfase en el tiempo estas nuevas responsabilidades y obligaciones. Por otra parte, la familia en situación de pobreza no posee ninguno de los recursos instrumentales para lograr que sus adolescentes puedan manejar las obligaciones que demandan los nuevos roles, precisamente en el momento en que, como la evidencia indica, la situación global promedio de ingresos en las familias pobres es, relativamente a otros períodos y necesidades, más apremiante. Abruptamente, los contínuos déficit del balance familiar tienden a acelerarse en el tiempo y a alcanzar magnitudes crecientes tornándose así inmanejables.

Este proceso en el ciclo de vida de los adolescentes pertenecientes a hogares pobres, está relativamente bien documentado en países más desarrollados fuera de la región. En el caso de esta última sólo pueden hacerse inferencias de los escasos datos disponibles. En lo que sigue, se presenta un resumen de los principales hallazgos encontrados en los antecedentes publicados sobre la realidad ocupacional, marital y familiar de los jóvenes pobres de la región. Son todos antecedentes que describen sólo el entorno inmediato de las familias pobres. El análisis de los correlatos de esta realidad de los jóvenes es un primer paso que puede dar importantes indicaciones para la efectividad esperada de las políticas que se diseñen.

1. La entrada temprana a la fuerza de trabajo

Con relación a la participación en la fuerza de trabajo de los adolescentes y jóvenes pertenecientes a hogares pobres, la siguiente información puede inferirse de encuestas de hogares, censos y algunas investigaciones.

/a) Tanto en

a) Tanto en áreas rurales y urbanas la entrada al trabajo tiene estrecha relación con la repitencia y deserción escolar.47/

b) Especialmente a edades más tempranas, todavía los adolescentes y jóvenes de la región están prioritariamente ocupados en la agricultura.48/

c) Con respecto a la edad de entrada al trabajo ésta es mucho más temprana en las áreas rurales,49/ especialmente en las comunidades con proporciones de población indígena.50/

47/ Esto es cierto para la juventud de cualquier estrato, pero la frecuente repitencia y la posterior deserción escolar, es un patrimonio casi exclusivo de los jóvenes pobres. Véanse al respecto, entre otros, Ernesto Schiefelbein y J. Farrell, "Determinantes de la supervivencia escolar y el ingreso al mercado de trabajo", Documento de trabajo 18, CIDE, Santiago, 1978 y su "Efectos de la educación preescolar en el ingreso al sistema formal", en Fernando Galofré, comp., op. cit., pp. 325-347; Adolfo Gurrieri, et. al., op. cit., cuadro 34, p. 264; Marta Tienda, "Economic Activity of Children in Peru: Labor Force Behavior in Rural and Urban Contexts", Rural Sociology, 44 (2), 1979, pp. 370-391; y Fernando Galofré, "Perfiles de infancia y juventud en Argentina, Colombia, Costa Rica y Venezuela", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, E/CEPAL/PROY.1/R.44, agosto de 1981, pp. 66-80.

48/ A nivel regional, alrededor de 1970, cifras para 11 países de la región indicarían que del total de población económicamente activa entre 10 y 14 años, alrededor de un 70% estaría en la agricultura. Un 15% estaría en los servicios y una proporción similar en el resto de las actividades. Véase UNICEF-CEPAL, Indicadores sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1979, pp. 96-97. Sin embargo, los antecedentes indican que las transformaciones del sector agrícola de las últimas décadas en la región han ido modificando la contribución económica de los niños y jóvenes a la familia. Hasta un pasado relativamente reciente, la incorporación temprana de los niños al trabajo era el factor que hacía posible que los colonos pudiesen trabajar para la hacienda y que los campesinos se emplearan en trabajos asalariados, al mismo tiempo que los pedazos de tierra que poseían o se les asignaban permanecían en cultivo. Hoy, la modernización del campo, un mayor acceso relativo a la educación, la importancia de la penetración de los medios de comunicación en los sectores rurales, etc. van consiguiendo que se vaya limitando paulatinamente la contribución económica temprana de los niños a su familia. Se espera que esta contribución se limite aún más a medida que la familia del sector agrícola vaya transformándose más en unidad de consumo que de producción.

49/ Véanse, M. Tienda, op. cit., cuadro 1, p. 376; F. Galofré, Perfiles ..., op. cit., pp. 81-96.

50/ Respecto a los jóvenes pertenecientes a los grupos indígenas, la edad de entrada al trabajo es mucho más temprana. Con respecto a la situación de los niños, ésta varía según pertenezcan a la comunidad agrícola tradicional indígena, a los grupos indígenas que habitan barrios (cont.)

/d) Entre los

d) Entre los adolescentes y jóvenes pobres, las tasas de participación en los sectores rurales son mayores que las respectivas tasas en los sectores urbanos.51/

e) A medida que se avanza en edad, se produce una marcada diferenciación por sexo en las tasas de participación de niños y jóvenes pobres. A edades más tempranas las tasas tienden a ser similares para niños y niñas. A partir de los doce o trece años, las tasas son progresivamente mayores para los adolescentes y jóvenes varones. Esto es especialmente cierto en los sectores rurales.52/

f) La participación de niños pobres entre 6 y 18 años ha sido encontrada asociada a la ausencia de uno de los cónyuges a tamaños de hogares de alrededor de seis miembros o menos y a hogares de tamaño muy numeroso. Entre los hogares de tamaño intermedio la participación de adolescentes tiende a ser relativamente menor.53/

g) Entre los adolescentes pobres, la participación en la fuerza de trabajo disminuye considerablemente al aumentar los niveles educacionales de los padres. Esta relación se mantiene en áreas urbanas y rurales.54/

(cont.)
marginales urbanos o a una comunidad indígena tribal. En el caso de las comunidades agrícolas rurales, los niños, a partir de los cuatro a seis años, asumen tareas de pastoreo y prestan servicios al hogar y la comunidad. Se estima que los indígenas de la región que viven en comunidades tribales, son hoy de muy reducido número. Véase, Juan Pablo Terra, Situación de la infancia en América Latina y el Caribe, UNICEF, 1979, pp. 24-25.

51/ Para un análisis centrado en adolescentes pobres, Marta Tienda, op. cit., encuentra que en las edades de 14 a 18 años, entre los hombres, las tasas de participación rural y urbanas son de 92.2 y 33.8% respectivamente; para las mujeres, 58.8 y 11.8%; F. Galofré, "Perfiles ... op. cit., con datos alrededor de 1970, encuentra en la población de 15 a 19 años de Colombia, Costa Rica y Venezuela, tasas de actividad que difieren entre 15 y 25 puntos porcentuales en la dirección indicada. Véanse cuadros E-3 y E-4, pp. 84-85.

52/ Especialmente en datos que provienen de las encuestas de hogares, esta particularidad de los sectores rurales puede ser explicada en muchos países en parte por la migración rural-urbana de mujeres jóvenes a ocupaciones de servicio doméstico. Véase la explicación en F. Galofré, Ibid, pp. 5-6.

53/ Véase, al respecto, la revisión de antecedentes publicados en M. Tienda, op. cit., pp. 380-382.

54/ Véase un resumen de estos antecedentes para la región en Pobreza crítica ... op. cit., F. Galofré, compilador, pp. 65-66.

/h) Tanto en

h) Tanto en los sectores rural como urbano, los estudios que han analizado el tipo de ocupaciones a que acuden los jóvenes muestran la escasa variabilidad de las ocupaciones, casi inevitablemente dentro de los sectores tradicionales o informales y uniformemente de baja productividad. Los análisis muestran categorías de ocupación con escasas posibilidades de movilidad ascendente, del tipo "callejón sin salida" (dead-end jobs) y por lo tanto de alta probabilidad de perpetuación.55/

i) Entre los adolescentes y jóvenes el servicio doméstico predomina como categoría de ocupación.56/ Sin embargo, a edades mayores se observa una tendencia a ocuparse en industrias caseras y en actividades obreras más productivas.57/

j) A edades más tardías de jóvenes y adolescentes, a medida que se avanza hacia niveles más extremos de pobreza, menor es la participación femenina, ya sea urbano o rural el lugar de residencia.58/

55/ Véanse los análisis de Edelberto Torres-Rivas, "Familia y juventud en El Salvador", especialmente pp. 248-257; y de Adolfo Gurrieri, "La mujer joven y el trabajo en el Perú", especialmente pp. 92-119, que aparecen en Adolfo Gurrieri, et. al., op. cit.

56/ Véanse, entre otros, los trabajos de Angel Fucaraccio para Bolivia y Chile, El trabajo de la mujer en Chile, 1970, Parte I, La capital del país, CELADE, Santiago, de Chile, 1974 y del mismo año El trabajo femenino en Bolivia: un estudio de caso (CELADE), mimeografiado; y para la región, Juan Carlos Elizaga, "Participación de la mujer en la mano de obra en América Latina: la fecundidad y otros determinantes" en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 89, mayo-junio de 1974.

57/ Aparentemente este proceso estaría asociado al aceleramiento de la pérdida de importancia del sector agrícola en la distribución de la fuerza de trabajo femenina. Véase, Andreas Uthoff y Gerardo González, Women's Participation in Economic Activities as a Strategic Factor of Change in Fertility: the Cases of Mexico and Costa Rica, CELADE, Santiago, julio 1976.

58/ Nuevamente es el nivel educacional de la mujer la variable que puede cambiar esta situación. Véase el resumen de antecedentes publicados en F. Galofré, compilador, Pobreza crítica ... op. cit., pp. 71-72. De la revisión sobre la relación entre niveles educacionales y la pobreza, se deduce que los niveles educacionales, especialmente el de los padres, aparece estrechamente relacionada con los perfiles de los grupos pobres y no pobres. Para el conjunto de datos que muestran las encuestas de hogares, la educación es el factor que se puede representar como el más vinculado a una reducción en las carencias que ilustran la situación de pobreza. Dentro de los estratos pobres a condiciones similares de pobreza, un mayor (cont.)

/k) En barriadas

k) En barriadas urbanas el trabajo de niños y adolescentes es parte importante de redes de intercambio social que actúan como estrategias de supervivencia basadas en la reciprocidad y una seguridad colectiva de ingresos.59/

l) La situación de empleo de adolescentes y jóvenes pobres y no pobres, es de suma gravedad.60/ Sin embargo, los jóvenes y adolescentes pobres presentan un problema de desempleo abierto más agudo,61/ unido a que parte importante de ellos se encuentran subempleados.62/

m) Entre los adolescentes y jóvenes ocupados, una mayor proporción de ocupados urbanos que rurales son perceptores de ingresos. Esta relación se mantiene cualquiera sean los grupos de edad escogidos.63/

n) Entre las familias más pobres el trabajo adicional de niños y jóvenes no produce entradas significativas a los hogares. En cambio, en familias

---

(cont.)
nivel educacional se relaciona, en la gran mayoría de las veces, con un menor nivel de carencias (véanse pp. 67-68). Comprobada esta relación tan estrecha entre niveles educacionales y la pobreza, en adelante algunas inferencias sobre la realidad de la juventud pobre, estarán basadas en correlatos de los bajos niveles de educación, información regional más abundante y confiable que aquella que se apoya en los niveles de ingresos declarados de hogares y familias.

59/ Una excelente descripción de este fenómeno se encuentra en Larissa A. de Lomnitz, ¿Cómo sobreviven los marginados?, Siglo XXI, México, D.F., 1975, passim.

60/ Alrededor de 1970, un análisis basado en nueve de las principales ciudades de América Latina reveló que dos de cada tres personas desempleadas tenían entre 14 y 24 años. Véase Henry Kirsch, "Employment and the Utilization of Human Resources in Latin America", Economic Bulletin for Latin America, Vol. XVIII, Nº 1 y 2, 1973, pp. 56-57, especialmente cuadro 11.

61/ Comparados con los jóvenes que escapan a la pobreza, en el grupo de edad 14-24 años de áreas urbanas, es común encontrar diferencias de más de 10 puntos porcentuales dependiendo del sexo. Entre los pobres es el grupo de edad que evidencia mayor desempleo abierto. Véase, por ejemplo, F. Galofré, "Perfiles ... op. cit., cuadros E-14 al 16, pp. 94-96.

62/ Véanse, Kirsch, op. cit.; Gurrieri, op. cit., cuadro 30, p. 257.

63/ Véase el análisis del grupo de edad 12-24 y diversos subgrupos que aparecen en F. Galofré, "Perfiles ... op. cit., cuadros F-1 al 10, pp. 97-106.

/pobres, pero

pobres, pero no de extrema pobreza, los ingresos de adolescentes y jóvenes pueden ser importantes para salir de la pobreza.64/

o) Entre los adolescentes y jóvenes pobres perceptores de ingresos, la importancia relativa de sus contribuciones a los ingresos totales de los hogares es función de la edad. A mayor edad de los perceptores de ingreso mayor tiende a ser la importancia de su contribución al ingreso del hogar.65/

En resumen, todo indica que la entrada al trabajo de los niños, adolescentes y jóvenes pobres se produce a edades muy tempranas, en ocupaciones de baja productividad, en empleos inestables con muy pocas posibilidades de movilidad ascendente y generalmente como respuesta a situaciones angustiosas de supervivencia de sus familias.

64/ Una vez más, proporcionalmente son las familias que se encuentran fuera de la pobreza extrema las que mejor pueden escapar de la pobreza por esta vía. Dentro de estos casos, suelen ser las familias más numerosas las que en mayor proporción pueden abandonar la pobreza por el trabajo de los hijos, demostrando de paso que tras ello probablemente hay una estrategia de supervivencia ante situaciones angustiosas por el excesivo tamaño del hogar. Véase Omar Arguello, Pobreza, población y desarrollo. Las familias pobres de Costa Rica, CELADE, Santiago de Chile, diciembre, 1977. El trabajo y el cuidado de los niños, por otra parte, siguen siendo importantes para la formación de las redes de intercambio social que están tras de las estrategias de supervivencia de los pobres. Para una descripción de estas redes de intercambio en una barriada de la ciudad de México, véase el trabajo de Larissa de Lomnitz ya citado.

65/ En los análisis efectuados sobre la base de encuestas de hogares, las deficiencias en la validez de la información deben sumarse a la dificultad de desagregarla. Por esta razón, resulta riesgoso hacer mayores generalizaciones al respecto. A medida que aumenta la edad de los hijos, mayores son las proporciones de hogares que pueden salir de la pobreza gracias al trabajo de los mismos. Sin embargo, para los grupos de edades menores de 14 años y bajos niveles de ingresos de los hogares, dentro de los hogares que cuentan con jóvenes perceptores de ingresos, la mayoría de los hogares no cambia su nivel de ingresos significativamente por el trabajo de los hijos. Análisis efectuados sobre cuatro países de la región revelan que, en promedio, los grupos de edades más tempranas rara vez contribuyen más de un 25% del ingreso total de los hogares. En estos mismos análisis se revela que el grupo 20-24 contribuye una proporción sustancial de ingresos a sus hogares. Véase, F. Galofré, "Perfiles ... op. cit., pp. 101-105.

2. Las edades tempranas de la primera unión

El paso brusco de niño a ocupante de roles adultos de los jóvenes pobres, la incapacidad de las familias pobres de controlar el destino de sus adolescentes y las pocas oportunidades reales abiertas para ellos en las sociedades latinoamericanas, se ponen de manifiesto cuando, simultáneamente o con un corto desfase luego de asumir las responsabilidades del rol ocupacional, se sobrepone a ese rol el de adulto en el establecimiento de una familia.66/

Con respecto a la evidencia regional sobre la nupcialidad de adolescentes y jóvenes pertenecientes a hogares pobres,67/ una revisión de antecedentes publicados permite hacer algunas afirmaciones.

a) En todas partes de la región se ha encontrado una relación directa bastante firme entre la edad al establecer la unión y los niveles de instrucción alcanzados por la pareja.68/ Esta relación se mantiene para ambos sexos y lugar de residencia urbano y rural.

b) Tanto en áreas rurales como urbanas, la proporción de los que comienzan una unión antes de los 20 años es mayor para las uniones consensuales que para las legales.69/

66/ En las fuentes anteriormente citadas sobre estudios realizados en matrimonios de estratos medios de Estados Unidos, la fase del ciclo vital de la familia que va desde su establecimiento hasta el nacimiento del primer hijo, evidencia ser una fase de acumulación de recursos económicos e interpersonales de gran importancia para el futuro de la pareja y familia. Este período es considerado crucial para disminuir la vulnerabilidad de la familia en las fases que siguen. No cuesta mucho imaginarse que este período de acumulación de recursos económicos e interpersonales le estaría vedado a las familias pobres.

67/ En América Latina y el Caribe, la incidencia de las uniones consensuales hace necesario recurrir a la información provista por los censos para analizar la nupcialidad general y a distinguir entre uniones legales y consensuales.

68/ Debido a las dificultades encontradas en los datos de la nupcialidad general de la región los bajos niveles de instrucción serán utilizados en esta parte para indicar los correlatos del establecimiento de las uniones en familias pobres. Los estudios más amplios regionales se deben a Zulma Camisa, especialmente en La nupcialidad de la mujer soltera de América Latina, CELADE, San José, Costa Rica, 1977.

69/ Véase Raúl Urzúa, El desarrollo y la población en América Latina, Siglo XXI editores, México, 1979, p. 129. Un resumen de datos censales para 14 países mostrando las proporciones de uniones consensuales y legales según grupos de edad femeninos se encuentra en Camisa, ibid.

/c) Las edades

c) Las edades tempranas de estas uniones están correlacionadas, además que con el bajo nivel de instrucción (especialmente femenino), con niveles bajos de cualquier otro indicador general de nivel socioeconómico.70/

d) Las uniones consensuales son proporcionalmente más importantes y más tempranas en las áreas rurales y están relacionadas a la longitud del período de socialización en áreas rurales o semi-rurales.71/

e) Las uniones tempranas están asociadas con los bajos niveles ocupacionales de la pareja de unión.72/

f) Ya sea urbano o rural el lugar de residencia, la mayor discrepancia entre la edad real al matrimonio y la edad ideal declarada, se encuentra entre las mujeres jóvenes de más bajo nivel educacional. En todo caso, las mujeres jóvenes de origen rural, al mismo tiempo que se casan más jóvenes que las urbanas, declaran una edad ideal para casarse más temprana que estas últimas.73/

g) En general, tienden a ser las uniones consensuales tempranas las que se disuelven más pronto después de la unión.74/ En algunos lugares de ha documentado que el mayor riesgo de disolución se produce al momento del primer embarazo.75/

h) Los pocos estudios que han podido relacionar las fases del ciclo de la familia, la estructura familiar y los componentes no nucleares de ella,

---

70/ Véanse los trabajos de R. Michiette et. al., "Consensual and Legal Marital Unions in Costa Rica", en International Journal of Comparative Sociology, Vol. XIX, Nº 1-2, 1973 y J. Davanzo, The Determinants of Family Formation in Chile, 1960, Rand, California, 1972.

71/ Véanse Carmen Miró y W. Mertens, "Influences Affecting Fertility in Urban and Rural Latin America", en Milbank Memorial Fund Quarterly, Vol. XLVI, Nº 3, julio de 1968; y Zulma Camisa, Encuesta Demográfica Nacional de Honduras, fascículo III. mayo de 1975, cuadro 34, p. 72.

72/ Urzúa, op. cit., p. 132.

73/ Véase, M. Krumholz, Diferenciales en las edades reales e ideales al casarse de la población femenina rural en cuatro países de América Latina, CELADE, SIDF, diciembre de 1973; y D. Yaukey y T. Thorsen, "Differential Female Age at First Marriage in Six Latin American Cities", en Journal of Marriage and the Family, vol. 34, número 2, mayo de 1972.

74/ Véase el resumen de este aspecto que aparece en Urzúa, op. cit., p. 131-132.

75/ Ibid., p. 132.

/tienden a

tienden a confirmar indirectamente la alta proporción de uniones tempranas completas, incompletas o disueltas que viven con parientes. En la revisión más reciente de antecedentes publicados y utilizando datos para el Perú se observa: i) que es en la etapa del ciclo vital de la familia con adolescentes donde existe un promedio mayor (más de dos veces el de las otras fases del ciclo) de parientes viviendo en familias extendidas, y ii) que en las familias extendidas, los porcentajes de parientes en relación al tamaño del hogar, son significativamente mayores (más de 20 puntos porcentuales que en las otras fases) en las etapas del establecimiento de la unión y de las familias con adolescentes mayores. Esta última relación es bastante mayor en el Perú rural que en el urbano.76/ Indirectamente estas tendencias tienden a comprobar el alto número de uniones tempranas completas, incompletas o disueltas que viven con los padres de las parejas u otros parientes.

3. La fecundidad marital de los jóvenes pobres

La coincidencia de los roles de adulto y ocupacional a edades tempranas y la ausencia de los recursos necesarios familiares e individuales para enfrentarlos se hace especialmente crítica con la rápida agregación de los roles de padre y madre en las uniones de adolescentes y jóvenes pobres. Con respecto a los determinantes inmediatos de la fecundidad marital de estos jóvenes, se ha encontrado evidencia regional en lo que sigue.

a) Mientras más temprana la edad de la unión, mayor es la ocurrencia de nacimientos de hijos próximos al establecimiento de la unión, mayor es la probabilidad de menor espaciamiento entre nacimientos de los hijos subsiguientes y mayor también la probabilidad de tener un número mayor de hijos.77/

76/ Este análisis se encuentra en Marta Tienda, "Dependency, Extension and the Family Life Cycle Squeeze in Peru", Journal of Comparative Family Studies, otoño, 1980, Gráfico I y cuadro I.

77/ Esta generalización se encuentra en las publicaciones que analizan los llamados indicadores de riesgo materno-fetal. Véanse, por ejemplo, Risk Approach for Maternal and Child Health Care, WHO, Offset Nº 39, Ginebra, 1978; y T.B. Brazelton, "Assessment of the Infant at Risk", Clinics of Obstretics and Gynecology, 16, 1973, p. 361.

/b) Más que

b) Más que a cualquier otro factor la alta fecundidad ha sido encontrada asociada a los bajos niveles de instrucción y éstos, a su vez, a la edad temprana de la unión. También, los bajos niveles de instrucción están relacionados con mayores tamaños de los hogares y menor espaciamiento de los hijos.78/

c) Si bien, en general, la participación femanina en la fuerza de trabajo disminuye la fecundidad, esta relación sólo se da cuando las actividades se efectúan fuera del hogar.79/ Dadas las características de la participación femenina de adolescentes y jóvenes pobres (menor entre las más pobres y menos educadas y mayoritariamente en servicio doméstico o industrias caseras) esta relación no alcanza a ser significativa en sus uniones en edades tempranas. Existe evidencia que son mayoritariamente las mujeres pobres que ya han tenido muchos hijos que no pueden mantener las que más participan en la fuerza de trabajo.80/

d) A todas las edades las mujeres de áreas rurales muestran mayor fecundidad que sus contrapartes urbanas. Sin embargo, existen importantes bolsones urbanos con alta fecundidad (mayor o similar a las rurales).81/ Esta alta fecundidad ha sido asociada a poblaciones de ingresos similares o más bajos que los rurales y a las tasas de natalidad de mujeres cuyos esposos o convivientes sean trabajadores no calificados o por cuenta propia, categorías desproporcionadamente representadas en los estratos de pobreza urbana.82/

78/ Urzúa, op. cit., p. 134.

79/ Véanse los análisis que sobre este aspecto se encuentra en Miró y Mertens, op. cit., Fucaraccio (Bolivia), op. cit., A.J. Jaffe y K. Azumi, "The Birth Rate and Cottage Industries in Underdeveloped Countries", Economic Development and Cultural Change, Vol. IX, Nº 1, 1960, pp. 54-55, y M.J. Stycos y R.H. Weller, "Female Working Roles and Fertility", en Demography, Vol. 4, Nº 1, 1967, pp. 210-217.

80/ Argüello, op. cit., Lomnitz, op. cit.

81/ Véase Zárate y A. Unger, On the Reconciliation of Research Findings of Migrant-Non Migrant Fertility Differentials in Urban Areas, presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Población de América, Nueva York, 1974.

82/ Véase el análisis de estas relaciones para ocho ciudades de América Latina en A. Aldunate, Estudio comparativo del comportamiento reproductivo en algunas áreas rurales y urbanas de América Latina, PROELCE, 1976.

/e) Aún cuando

e) Aún cuando los estudios señalan que son las mujeres más jóvenes las que tienden a utilizar más los medios anticonceptivos, entre las parejas jóvenes pobres rurales y urbanas, el posible impacto de estos medios anticonceptivos es pequeño. Para la región, avala esta generalización el hecho que la utilización de estos medios está: i) en relación directa al nivel de educación de la pareja, especialmente del de la mujer;83/ ii) positivamente asociado al nivel educacional de la comunidad de residencia;84/ iii) asociado al nivel de comunicación entre los cónyuges que, a su vez, depende del nivel educacional de éstos;85/ iv) inversamente asociado al tamaño deseado de la familia;86/ v) estrechamente vinculado a las aspiraciones educacionales y ocupacionales de los hijos, que también dependen del nivel de educación de la pareja;87/ vi) en relación inversa al tiempo transcurrido desde que tiene la información la pareja hasta que se practica la anticoncepción, nuevamente dependiente del nivel educacional de la pareja y en especial del de la mujer.88/

De las apreciaciones sobre las características de la participación, la nupcialidad y la fecundidad de adolescentes y jóvenes pertenecientes a hogares pobres de la región es aparente que éstos han perdido gran parte de las posibilidades de controlar su destino. Es en la fase del ciclo vital de las familias en que éstas cuentan con adolescentes donde aparece inevitable que se encadenen dos generaciones de pobreza. A igualdad de otras condiciones, esta etapa en el ciclo de vida de los hogares pobres de la región, es uno de los períodos críticos para intervenir mediante políticas públicas adecuadas.

83/ Véase, Fertility and Family Planning in Metropolitan Latin America, CELADE, CFSE, Chicago, 1972.

84/ Véase A.B. Simmons y J. de Jong, Education on Contraception in Latin America, CELADE, Santiago, 1974.

85/ Véase A.B. Simmons y M. Culagowski, Motivación acerca del tamaño de la familia y toma de decisiones de la pareja, CELADE, 1974.

86/ Véase, Urzúa, op. cit.

87/ Véase R. Urzúa, "Social Structure and Education as a Value", en W.A. Harrell, Education and Population in Latin America, University of Houston, 1975, p. 36.

88/ Véase Simmons y Culagowski, op. cit.

V. LA NIÑEZ EN FAMILIAS POBRES

La fase de establecimiento de la unión consensual o legal de la típica familia pobre es de corta duración. Con una alta probabilidad, la pronta llegada del primer hijo es un factor importante para inhibir la posible acumulación de recursos mínimos (económicos, instrumentales, interpersonales, culturales o sociales) que permitan enfrentar en condiciones adecuadas las necesidades de todo orden que están asociadas a la fase de crianza de los hijos.89/

Dos tipos de consideraciones adquieren relevancia en el período de crecimiento de los niños. Primero, el hecho biológico establecido que el organismo es vulnerable a factores ambientales adversos en función directa de la velocidad del proceso de crecimiento del niño. Este proceso es decreciente desde el momento de la concepción. Por lo tanto, en los períodos prenatal, perinatal y temprana infancia se concentra la vulnerabilidad del organismo del niño a esos factores ambientales. En segundo término, la evidencia que es en edades tempranas cuando el organismo alcanza su mayor nivel de ductibilidad. Por esta razón, los factores biológicos, afectivos, sociales y culturales, tienen en estas edades la máxima probabilidad de influir en el desarrollo posterior del niño. Como consecuencia de estas constataciones, existe consenso entre las disciplinas que se ocupan del desarrollo global del niño en considerar al período que va desde la vida intrauterina hasta las edades preescolares (aproximadamente los seis años) como una fase crítica y fundamental para las oportunidades de desarrollo de los seres humanos.

89/ En el llamado "Detroit Survey" destinado a evaluar algunos efectos de los programas gubernamentales de alivio a la pobreza en los Estados Unidos, se encontró una asociación positiva entre la acumulación de activos e ingresos de las familias y el intervalo de tiempo transcurrido entre la unión y el nacimiento del primer hijo. Esta relación afectaba especialmente a las uniones consensuales y a las familias con embarazos antes de la unión. También se encontró que estas últimas familias tenían nuevos hijos más rápidamente y una más alta tasa de disolución. Véase, Roland Freedman y Lolagene Coombs, "Childspacing and Family Economic Position", American Sociological Review, Vol. 31, Nº 5, octubre 1966, pp. 648-650.

/Estas consideraciones

Estas consideraciones son igualmente importantes para todos los seres humanos, hayan o no ellos nacido en ambientes pobres. Para el diseño de políticas dirigidas a la niñez de familias pobres resulta primordial el poder distinguir aquellos problemas que, siendo propios de esta parte de la niñez, al mismo tiempo puedan ser susceptibles de ser aliviados o colucionados por acciones, proyectos o programas específicos. Esto, que parece obvio, no siempre se hace explícito en la formulación de políticas para la niñez desfavorecida.

Para determinar los problemas específicos de la niñez en las familias pobres, en el período de máxima vulnerabilidad y maleabilidad del organismo a los factores ambientales, se considerarán tres criterios: a) problemas que, siendo graves, sean patrimonio exclusivo de los niños pobres o de muy rara ocurrencia en niños de otros estratos; b) problemas que dependan, en parte importante, para su ocurrencia o alivio posterior, de factores ambientales del entorno inmediato de los niños, especialmente del familiar, y c) problemas que sean susceptibles de alivio o solución mediante acciones sistemáticas, en especial por parte del sector público.

Desde esta perspectiva, tres son los problemas que aparecen como críticos para las oportunidades de vida de la niñez pobre de la región. En primer lugar, las altas tasas de mortalidad y la excesiva morbilidad. Ambos problemas son consecuencia de las condiciones de pobreza y van estrechamente asociados. En segundo término, la desnutrición y el consecuente retardo en el crecimiento físico. Por último, el tercer problema importante que afecta a la niñez pobre es el retardo mental de tipo sociocultural.90/

Porque las acciones sociales dirigidas a aliviar estos problemas deben tener la capacidad de afectar a los factores que están presentes en las familias pobres con niños menores de seis años, se analizarán los factores biológicos y conductuales del entorno inmediato del niño que se relacionan a dichos problemas. Aquí cabe hacer una advertencia. En general,

---

90/ Análisis más detallados del porqué considerar estos problemas como patrimonio de la niñez pobre de la región y no de otros estratos más favorecidos, se encuentran en José Obdulio Mora, "Períodos óptimos de intervención en niños pobres", en F. Galofré, compilador, op. cit., pp. 100-110 y en F. Galofré, "Notas...op. cit., passim.

/debe sumarse

debe sumarse al escaso nivel de información sobre los tipos, estructura y características de las familias pobres regionales, el escaso conocimiento que se posee de la contribución relativa de los factores biológicos y conductuales en la explicación de estos problemas de la niñez. Además, muchas veces es difícil comprender la naturaleza biológica o conductual de factores tan aparentemente biológicos como el estrecho espaciamiento de los partos, una pobre nutrición y la infección, y de los tan aparentemente conductuales como los padrones de distribución de bienes esenciales al interior de la familia o la estructura familiar de utilización de la atención médica. Se complica también la posibilidad de analizar los efectos aislados de un factor biológico o conductual ya que en la mayoría de los casos se potencian, actúan sinergísticamente sobre los problemas de los niños en familias pobres. Por ejemplo, un período infeccioso en un niño de una familia que discrimina la asignación de alimentos y utiliza prácticas contrarias a la recuperación de la infección, deja a este miembro de la familia mucho más vulnerable a un nuevo período infeccioso. A continuación, sin preocuparnos por el momento de esta importante distinción que tiene implicaciones claras para el diseño de políticas, analizaremos los factores del ambiente cercano de la niñez que han sido encontrados asociados a los problemas críticos de la niñez pobre.

1. La alta mortalidad y la excesiva morbilidad

Un somero cálculo de la sobremortalidad de la región, comparándola con la estructura de mortalidad por grupos de edades de países más desarrollados, revela que más de la mitad de esta sobremortalidad total de todos los grupos de edades se produce entre los menores de cinco años.91/ Nuevamente, de

---

91/ Esta conclusión resulta de comparar, para todos los grupos de edades, las defunciones medias anuales del período 1975-1980 en la América Latina, con las hipotéticas que habrían resultado con arreglo a las tasas de mortalidad por edades de Suecia en 1966. En esta comparación, la diferencia entre las defunciones medias y las hipotéticas revela un exceso total de muertes medias anuales cercano a 1 700 000. De ellas, 921 000 corresponderían a menores de cinco años. Véase, CELADE, Las condiciones sociales de América Latina y su impacto en la niñez, preparado por Carmen Arretx, versión preliminar, Santiago, septiembre de 1978, p. 15.

/esta dramática

esta dramática sobremortalidad en las edades tempranas, una parte desproporcionada recae sobre los niños pertenecientes a hogares y familias pobres, como lo revelandesde las cifras oficiales hasta los cálculos de la probabilidad de morir en edades tempranas, según indicadores estrechamente relacionados a los niveles de pobreza de los hogares de la región.92/

Esta alta mortalidad va de la mano con la excesiva morbilidad observada en la niñez pobre de América Latina. Por lo mismo, muchos de los factores asociados a uno de estos problemas serán similares a los que se encuentren relacionados al otro. Para la niñez en situación de pobreza de la región, han sido más estudiados los factores asociados a la mortalidad infantil y de la niñez y el siguiente análisis se apoyará más en la descripción de esos correlatos.

Tomando en cuenta estas consideraciones, para la región se ha encontrado que la mortalidad infantil y de la niñez en las familias pobres está asociada a los siguientes correlatos biológicos y conductuales de su entorno inmediato:93/

92/ Consúltese el documento resumen de los trabajos de Hugo Behm y colaboradores, en Hugo Behm y Domingo A. Primante, "Mortalidad en los primeros años de vida en la América Latina", Notas de Población, Nº VI, abril de 1978, pp. 23-44, y la compilación de estos indicadores en UNICEF-CEPAL, Indicadores...op. cit., cuadros 31 al 37, pp. 82-87. Estos estudios están basados en investigaciones llevadas a cabo en 12 países de la región y las tasas de mortalidad para los menores de dos años fueron estimadas según el método de Brass, que corrige deficiencias en los datos de registro de nacimientos y defunciones. El estrato considerado más vulnerable a altas tasas de mortalidad infantil y de la niñez es el de menores nacidos vivos de mujeres analfabetas o semianalfabetas de residencia rural, incluyendo todas las poblaciones indígenas analizadas; a su vez, todos estos últimos factores están estrechamente relacionados a la condición de pobreza de las familias.

93/ El siguiente listado de correlatos no pretende ser exhaustivo. Los mismos tres criterios que orientaron la selección de los problemas específicos de la niñez pobre, han orientado también la selección de estos correlatos. Muchos otros factores (como las anomalías congénitas, por ejemplo) explican parte importante de la mortalidad y morbilidad observadas en la niñez. Para obtener información sobre un buen número de correlatos no incluidos en este listado, se pueden consultar las obras que serán citadas.

/a) Las frecuentes

a) Las frecuentes y repetidas infecciones en la vida intrauterina.94/

b) La alta incidencia de desnutrición en las madres embarazadas.95/

c) El bajo peso al nacer.96/

d) Las infecciones, especialmente después del destete.97/

e) El cículo vicioso de la infección-desnutrición.98/

f) Proximidad de los nacimientos.99/

g) El orden que se ocupa en los nacimientos.100/

h) El nacimiento en familias numerosas.101/

94/ El alto riesgo de infección en el niño pobre no comienza con el destete como se pensaba. Véanse, L. Mata, et. al., "Infection and nutrition of children of a low socio-economic rural community", American Journal of Clinical Nutrition 24, 1971, p. 249; A. Lechtig, et. al., "Levels of IgA and IgM in the cord blood of Latin American newborns from different ecosystems", Revista Latinoamericana de Microbiología 13, 1971, p. 173.

95/ Véanse, NRC/NAS, Maternal Nutrition and the Course of Pregnancy, Washington, D.C. 1970; J. Yerushalmy, "Relation of Birth Weight, Gestational Age, and the Rate of Intrauterine Growth to Perinatal Mortality", Pediatric Clinics of North America, 17, 1970, p. 107. El peso al nacimiento está asociado significativamente al estado nutricional de la madre.

96/ Véase Ruth R. Puffer y Carlos V. Serrano, Características de la mortalidad en la niñez, Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica Nº 262, 1973, capítulo III.

97/ En la niñez pobre, las infecciones son tan frecuentes que hasta los seis años los estados de buena salud pueden llegar a ser excepcionales. Para estas conclusiones, véase L. Mata, The Children of Santa María Cauqué: A Prospective Field Study of Health and Growth, M.I.T. Press, Mass. 1978.

98/ Puffer y Serrano, op. cit., capítulo IX; N.S. Scrimshaw, "Interactions of Nutrition and Infection: Advances in Understanding", en R.E. Olson (ed.), Protein-calorie Malnutrition, Academic Press, Nueva York, 1975. En general, se acepta que el círculo vicioso de la desnutrición y la infección sería la causa directa más evidente de la alta mortalidad de la niñez pobre.

99/ Puffer y Serrano, Ibid; Terra, op. cit., p. 26.

100/ Véase Ruth Puffer y Carlos Serrano, El peso al nacer, la edad materna, y el orden al nacimiento. Tres importantes determinantes de la mortalidad infantil, OPS, Publicación Científica Nº 294, pp. 11-25. En general, la mortalidad infantil a partir del quinto hijo puede ser dos a cuatro veces la del primero.

101/ Ibid; NRC/NAS, op. cit., Joe D. Wray y Alfredo Aguirre, "Protein-calorie Malnutrition in Candelaria, Colombia. I. Prevalence, Social and Demographic Causal Factors", Journal of Tropical Pediatrics, (15) 1969, pp. 93-97.

/i) El bajo

i) El bajo peso de la madre.102/

j) Incompetencia materna.103/

k) Los bajos niveles de instrucción de la madre.104/

l) La baja edad de la madre en su primer parto.105/

m) Reducción de la lactancia materna en madres urbanas.106/

n) Las preferencias por determinado sexo en la subcultura predominante.107

o) Prácticas deliberadas o inconscientes de infanticidio.108/

102/ NRC/NAS, op. cit.; WHO, op. cit., 1978.

103/ Véanse, Susan C.M. Scrimshaw, "Infant Mortality and Behaviour in the Regulation of Family Size", en Population and Development Review, Vol. 4, Nº 3, septiembre de 1978, p. 392; L. Mata, "Los derechos del niño: marco para intervenciones prioritarias en salud", en F. Galofré, compilador, pp. 205-206; Wray y Aguirre, op. cit., p. 96.

104/ Véase Behm y Primante, op. cit., passim. En este estudio, con datos para trece países, se muestra que, con la excepción de dos de ellos, los niños cuyas madres no tuvieron escolaridad tienen una probabilidad de morir en los dos primeros años de vida entre tres y cinco veces mayor que los hijos de madres con diez o más años de instrucción. Véase especialmente el cuadro 4.

105/ Véase Puffer y Serrano, El peso ...op. cit., pp. 3-10; Yerushalmy, op. cit., Terra, op. cit., p. 26. La mortalidad neonatal como infantil, en madres menores de 20 años se puede estimar en cerca del doble del promedio, en los estratos más pobres de América Latina.

106/ Véanse, entre otros, Susan C.M. Scrimshaw, op. cit., p. 389; Terra, op. cit., p. 119, cuadro r; Francisco Mardones, "Historia de la situación actual de la lactancia materna. Una estrategia para enfrentar su descenso histórico", Programa de Fomento en Chile, Santiago, 1978.

107/ En la región, se han documentado varios casos de normas culturales que dan por resultado prácticas negligentes en el cuidado de las niñas. Véanse, entre otros, L. Mata, op. cit.; S. Scrimshaw, op. cit., p. 383; el análisis comparado que aparece en Constantine Safilios-Rothschild, "The Role of the Family: a Neglected Aspect of Poverty", en Banco Mundial, Implementing...op. cit., pp. 321-340.

108/ Varios estudios antropológicos efectuados en la región han analizado estas prácticas. En una zona serrana de un país andino, uno de estos estudios constató una relación de sexos en los primeros hijos de los hogares de 2.13 (en favor de los varones). Esta misma relación para los hijos subsiguientes estaba dentro de los rangos normales de probabilidad estadística. Las prácticas inconscientes son, desde luego, bastante más extendidas que las deliberadas y varios investigadores han observado que entre los pobres de varias partes de América Latina la muerte de los niños pequeños no parece ser motivo de gran preocupación. Para un buen resumen de estas investigaciones, véase el artículo de Susan Scrimshaw ya citado. Un análisis de estas prácticas en los sectores pobres vistas como obstáculos al desarrollo de instituciones para atender las necesidades de la niñez desfavorecida se encuentra en Javier Toro, "Necesidades básicas de la niñez y marco institucional para atenderlas". en F. Galofré, compilador, op. cit., pp. 389-392.

/p) Las deficientes

p) Las deficientes condiciones habitacionales.109/

q) Disponibilidad de agua potable e instalaciones de servicios higiénicos.110/

r) Número de personas por habitación. Hacinamiento.111/

s) La pertenencia a familias que residen en las áreas rurales.112/

t) La pertenencia a familias urbanas que sufren procesos prolongados de deterioro económico y se encuentran en situaciones extremas de bajos ingresos.113/

u) La pertenencia a familias indígenas.114/

La lista precedente de factores que han sido encontrados asociados a la alta mortalidad infantil y de la niñez en familias pobres de la región sugiere la complejidad del problema y la evidente dificultad de obtener generalizaciones que guíen en forma clara la dirección de políticas. Sin embargo, puede afirmarse, como conclusión general, que el síndrome de pobreza (todos los factores interrelacionados en familias en condición de pobreza) son más importantes para explicar los niveles de mortalidad y morbilidad fetal, perinatal, neonatal, postnatal y preescolar, que cualquier otro tipo de factor, incluyendo las diferencias atribuidas al área de residencia rural o urbana. Como puede apreciarse, es la presencia de

---

109/ Es interesante constatar que las deficientes condiciones habitacionales han mostrado correlaciones altamente significativas a nivel de países y unidades administrativas sólo con la mortalidad infantil y de la niñez. Las correlaciones de este factor con la mortalidad general tienden a no tener significancia estadística. Véase S.L. Rao, Factores socioeconómicos y de salud pública que afectan a la mortalidad por edades en América Latina, Conferencia Regional Latinoamericana de Población, Vol. I, pp. 182-190.

110/ Véase Puffer y Serrano, Mortalidad...op. cit., capítulo XVI.

111/ Ibid, pp. 340-342.

112/ Behm y Primante, op. cit.; CEPAL, Población y desarrollo en América Latina, E/CN 12/73, febrero de 1974, vol. 5.

113/ Véase la revisión de varias investigaciones que muestran esta relación en Urzúa, op. cit., pp. 104-105.

114/ Datos que utilizan clasificaciones censales, cantones de sierra con predominio de población indígena o poblaciones que sólo hablan lenguas autóctonas, para Guatemala, Bolivia y Ecuador, muestran que la probabilidad de morir de los nacidos vivos es extraordinariamente alta. Entre una sexta y una cuarta parte de los niños nacidos vivos fallece antes de cumplir dos años de edad. Behm y Primante, op. cit., cuadro 5, p. 38.

/los bajos

los bajos niveles de vida asociados al síndrome de la pobreza lo que explica que la mortalidad infantil y de la niñez en las familias urbanas sea similar o mayor que en las familias rurales.

También, y como dato importante para guiar el diseño de políticas dirigidas a la niñez de familias pobres, debe descartarse por completo la tesis, todavía sustentada, que existiría en condiciones de pobreza extrema una proporción de muertes de niños que funcionaría como una inevitabilidad biológica.115/ No cabe duda, que aún restringiéndose al entorno inmediato de las familias pobres, queda de manifiesto que la sola consideración de factores biológicos no explica las diferenciales de mortalidad infantil y de niñez. No todos estos factores están inevitablemente más allá de poder ser controlados por los miembros de los hogares.

2. Desnutrición y rezago en el crecimiento físico

El segundo de los problemas que afectan a niños pobres es la desnutrición. A su vez la desnutrición está en la base de la explicación del retardo observado en el crecimiento físico de estos niños. En ausencia de condiciones anormales societales e individuales, la prevalencia de la desnutrición en la niñez está íntimamente asociada a las situaciones de pobreza encontrándose difícilmente en ambientes no pobres.

Porque los indicadores de desnutrición se basan la mayor parte de las veces en medidas antropométricas (normalmente de peso y talla y combinaciones de éstos con la edad) los problemas de los desnutridos, en la práctica, se confunden con problemas de rezagos en el crecimiento físico. Aunque no existen pruebas realmente convincentes de que las variaciones en el tamaño corporal de niños (o adultos) sea causal de diferencias significativas en la capacidad física, competencia social o intelectual, y rendimiento en el trabajo,116/ las diferenciales antropométricas han servido

---

115/ Para una discusión de la controversia alrededor de esta tesis, véase Susan Scrimshaw, op. cit., pp. 391-392.

116/ Véase, R. Martorell et. al., "Small Stature in Developing Nations: Its Causes and Implications", en Progress in Human Nutrition, S. S. Marger y R.A. Ogar (eds.), vol. 2, Avi Publishing Company, 1978, p.143.

/para distinguir

para distinguir matices en el problema de la desnutrición que tendrán importantes consecuencias para el diseño de políticas.117/

Entre las distintas formas de desnutrición, las más importantes en los países de la región son la desnutrición calórico-proteínica y las deficiencias nutricionales de hierro, yodo y vitamina A. De éstas la desnutrición calórico-proteínica es la más extendida con una alta prevalencia en niños en edades tempranas.118/

Existen numerosas estimaciones de la extensión de la desnutrición calórico-proteínica en la región.119/ Por diversas razones, este es un problema difícil de estimar aún a nivel nacional.120/ Sin embargo, se puede concluir, del análisis de las distintas fuentes, que alrededor de 10 millones de niños menores de seis años presentan desnutrición clínicamente manifiesta de desnutrición severa o moderada y que de ellos unos 800 000 estarían afectados por la desnutrición severa. Esto significa que, en promedio, alrededor de un 30% de los niños pobres de la región estarían aquejados de desnutrición moderada y poco más de un 2% lo estaría con desnutrición severa.121/

117/ Por tal motivo, es importante utilizar la medida antropométrica correcta en la identificación de los desnutridos. En caso contrario, se pueden cometer gruesos y costosos errores en las acciones que se ejecuten. Un análisis de estos problemas en los tipos de desnutrición moderada y crónica que suelen confundirse y que sin embargo requieren de estrategias diferentes se encuentra en José María Bengoa, "Niveles individuales y sociales asociados a la desnutrición", en F. Galofré, compilador, op. cit., pp. 171-175.

118/ La desnutrición calórico-proteínica cubre una amplia gama de condiciones patológicas cuyas formas más graves son el marasmo, el Kwashiorkor y formas mixtas. Para claridad de la exposición, en lo sucesivo no se distinguirá entre estas formas y se utilizará el nombre genérico.

119/ Por ejemplo, Bengoa, op. cit., p. 192; José Obdulio Mora, "Desnutrición del preescolar en América Latina: magnitud, implicaciones y factores condicionantes", Memorias de las II Jornadas Internacionales sobre Retardo Mental y IV de AVEPANE, Caracas, octubre de 1979; J.P. Terra, coord., op. cit., p. 96, cuadro a; OPS/OMS, Políticas nacionales de alimentación y nutrición, Publicación Científica Nº 328, 1976.

120/ Un completo análisis de estas dificultades se encuentra en Bengoa, op. cit., pp. 182-192.

121/ Los porcentajes están calculados sobre la cantidad de niños pobres de la región estimados por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica. Véase F. Galofré, comp., op. cit., cuadro 9, p. 59. Tomando en cuenta a los prematuros y a la desnutrición crónica, se puede estimar que el 90% o más de los niños pobres sufren algún grado de desnutrición. Bengoa, Ibi

/Indicaciones recientes

Indicaciones recientes basadas en pruebas de campo que corrigen registros clínicos y hospitalarios por organismos especializados de diferentes países de la región, hacen pensar que la prevalencia de la desnutrición moderada o severa a nivel regional no disminuye y que, por el contrario, de no cambiar las condiciones actuales su incidencia tendería a aumentar en la región.122/

Entre las enfermedades causadas por deficiencias de nutrientes específicos sólo recientemente en la región se ha podido constatar la importancia de las anemias nutricionales por deficiencias de hierro.123/ Su prevalencia entre los preescolares, en un análisis para 22 países de la región demuestra que puede llegar a niveles cercanos al 40% y que es más frecuente después del destete hasta los once años.124/ Es, sin duda, la segunda enfermedad nutricional en importancia que afecta a las familias en situación de pobreza.

Las deficiencias en vitamina A (hipovitaminosis A) causan alteraciones del metabolismo (con la resultante pérdida de peso), desórdenes nerviosos, reducen la resistencia a las infecciones, y lesiones oculares (xeroftalmia y keratomalacia) que pueden agravarse hasta producir la ceguera.125/ Para muchos la hipovitaminosis A es considerada el mejor parámetro de las situaciones de pobreza, pues está asociada al deficiente consumo de leche de vaca.126/ Al igual que las anemias se presentan habitualmente combinadas con desnutrición proteico-calórica y afecta especialmente a los niños después del destete. Así, en algunos países se ha

---

122/ Así lo sugieren la selección de estudios analizados en J.P. Terra, coord., op. cit., pp. 96-97; véase también, Bengoa, op. cit., p. 192.

123/ Véanse OMS, Anemias nutricionales, Serie Informes Técnicos Nº 503; A. Steckel y cols., Prevalencia de anemias nutricionales por carencia de fierro, Encuesta continuada del estado nutritivo, Chile 74-75, Ministerio de Salud, Chile.

124/ Consúltese el cuadro e, que aparece en J.P. Terra, coord., op. cit., p. 101.

125/ OMS, Vitamin A Deficiency and Xerophtalmia, Report of a Joint WHO/USAID Meeting. Technical Report Series Nº 590, Ginebra, 1976, p. 5.

126/ H. Oomen, "Xerophtalmia", en G.H. Beaton y J.M. Bengoa, Nutrition in Preventive Medicine, WHO, Ginebra, p. 94-110, citado en Terra, coord., op. cit., p. 102.

/comprobado la

comprobado la presencia de xeroftalmia en el 91.7% de los niños con desnutrición calórico-proteínica. Sin embargo, la hipovitaminosis, como enfermedad nutricional específica ha ido en recesión en la región, quedando importantes bolsones especialmente en Centroamérica, el Caribe y Brasil.127/

Deficiencias severas de yodo pueden llevar al bocio endémico. El bocio endémico grave, a su vez ha sido asociado con el cretinismo endémico en diferentes regiones del mundo.128/ El cretinismo se asocia al retardo intelectual, a la sordera y a otras deficiencias. Con pocas excepciones, el cretino no puede atender a la escuela y es, sin duda, la carencia más cruel por deficiencia de un nutriente. Su prevalencia mayor en la región es en adolescentes pobres y entre las niñas dándose relaciones de sexo de 3 hasta 6 veces mayor. Aún cuando esta enfermedad es considerada de fácil prevención, existe todavía en la región una extensa zona bocional que recorre México, Centroamérica, Centroamérica, Venezuela, Colombia, las regiones cordilleranas de Ecuador, Chile, Argentina, una parte del Uruguay y extensas zonas del Brasil.129/

Sin desconocer la importancia para las situaciones de pobreza de las enfermedades producidas por carencias de nutrientes específicos, es la desnutrición por desnutrición calórico-proteínica la que más ha preocupado. Adicionalmente, como ya se ha explicado, las deficiencias nutricionales específicas se encuentran frecuentemente asociadas a esta forma de desnutrición y, por otra parte, se consideran de más fácil prevención. En lo que sigue se resumirán factores relevantes para políticas públicas que han sido encontrados asociados a la desnutrición calórico-proteínica de los niños pobres.

Una revisión de los antecedentes publicados sobre la etiología de la desnutrición energético-proteica encuentra que ella ya sea "crónica (subclínica) o aguda, se debe a multitud de factores entre los cuales la

---

127/ Terra, coord., Ibid, pp. 102-104.

128/ Véanse el capítulo de F.W. Clements, "Endemic Goitre", en la obra de Beaton y Bengoa ya citada; y L.S. Greene, "Hyperendemic Goitre, Cretinism, and Social Organization in Highland Ecuador", en L.S. Greene (ed.), Malnutrition, Behavior and Social Organization, Academic Press, Nueva York, 1977.

129/ Consúltese el cuadro i en J.P. Terra, coord., op. cit., p. 105.

pobreza es el factor básico, la deficiencia de nutrientes específicos, un frecuente factor de complicaciones, y las infecciones y el parasitismo un factor que agrava las malas perspectivas".130/ Sin embargo, al igual que en el caso de la excesiva mortalidad y morbilidad, revisiones de diversas fuentes de los correlatos de la desnutrición, llevan a la conclusión que es difícil conocer la exacta naturaleza de los factores asociados a la desnutrición de los niños.

En la región, la desnutrición en niños pertenecientes a familias pobres se ha encontrado asociada, entre otros, a los siguientes correlatos de su entorno inmediato.

a) Infecciones repetidas y prolongadas.131/

b) Mortalidad infantil y de la niñez.132/

c) Escaso peso al nacer.133/

d) Escaso espaciamiento de los embarazos.134/

e) Ultimos hijos de partos múltiples.135/

130/ Véase Josef Brozek, "Nutrición, malnutrición y comportamiento", en Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, 85(6), 1978, p. 506.

131/ Por ejemplo, Scrimshaw, op. cit., E. Pollitt, "Desnutrición y pobreza: efecto acumulativo sobre el desarrollo intelectual", en su obra ya citada, pp. 112-114; J.O. Mora, op. cit., pp. 12-17; L. Mata, "Environmental determinants and origins of malnutrition", en Malnutrition and the Inmune Response, R. Suskind (ed.), Raven Press, Nueva York, 1977.

132/ Análisis sobre 13 proyectos latinoamericanos, de áreas rurales y urbanas, muestran que la desnutrición fue causa básica o asociada en el 30% de las defunciones de niños menores de 1 año, en el 60% de las ocurridas en niños de un año de edad y en el 54% de las defunciones en niños de 2 a 4 años de edad. Véase, Puffer y Serrano, op. cit., cuadro 89, p. 175. La relación es particularmente estrecha en el segundo año de vida. Véase J.E. Gordon et. al.,"The Second Year Death Rate in Less Developed Countries", American Journal of Medical Science, 254, 1967, p. 357.

133/ Véanse, "Correlatos biológicos y sociales de la estatura en niños de las barriadas de Lima", en Ernesto Pollitt, Ibid, pp. 53-72; Fernando Monckeberg, "Effect of early marasmic malnutrition on subsequent physical and psychological development", en N.S. Scrimshaw y J.E. Gordon (eds.), Malnutrition, Learning and Behavior, M.I.T. Press, 1968, p. 271.

134/ Wray y Aguirre, op. cit.

135/ Ibid. El 49% de 145 niños con desnutrición calórico-proteínica eran sextos hijos o posteriores; Pollitt, op. cit., en su estudio en niños del Perú, encontró un 41% de estos casos.

/f) Número de

f) Número de hermanos y tamaño familiar.136/

g) El destete a temprana edad.137/

h) Analfabetismo y bajos niveles educacionales de la madre.138/

i) Bajos ingresos.139/

j) Bajos indicadores de status socioeconómico.140/

k) La inestabilidad ocupacional del padre.141/

l) Inestabilidad familiar.142/

m) Sentimiento anómico (impotencia ante fuerzas externas) de la madre.143/

n) Bajas aspiraciones para los hijos.144/

o) Nivel de atención de la madre para con los hijos.145/

p) Comportamiento apático del niño.146/

q) Hacinamiento y malas condiciones sanitarias.147/

r) Discriminación en la distribución intrafamiliar de alimentos.148/

s) Deficientes prácticas alimentarias.149/

t) Una menor circunferencia craneana.150/

136/ Pollitt, "El comportamiento...op. cit., p. 157.

137/ Ibid.

138/ J. Cravioto et. al., "The Ecology of Infant Weight in a Pre-industrialized Society", Acta Paed. Scand, 56, 1967, p. 61; Pollitt, "Correlatos...op. cit., Tabla V. p. 76.

139/ Wray y Aguirre, op. cit., p. 98; Niels Christiansen et. al., "El ambiente social y su relación con la desnutrición y el desarrollo mental", en Educación Hoy, noviembre-diciembre 1977, número 42, tabla I, p. 6.

140/ Christiansen et. al., Ibid.

141/ Fernando Monckeberg y José A. Riumalló, "Centros cerrados... op. cit., cuadro 1, p. 263.

142/ Pollitt, op. cit., p. 64.

143/ Christiansen et. al., op. cit., p. 4.

144/ Ibid, p. 6.

145/ Ibid, p. 14.

146/ Pollitt, op. cit., pp. 161-163.

147/ Christiansen et. al., op. cit., tabla I, p. 6.

148/ S. Scrimshaw, op. cit., p. 383.

149/ L. Mata et. al., "Effect of infection on food intake and the nutritional intake: perspectives as viewed from the village", American Journal of Clinical Nutrition, 30, 1977, p. 1215.

150/ Véanse las referencias en Bengoa, op. cit., F. Galofré, comp. p. 178.

/u) Retardos en

u) Retardos en el lenguaje.151/

v) Retardos del comportamiento según edad cronológica.152/

w) Retardo motor.153/

Con respecto al análisis de los correlatos de la desnutrición se puede observar lo siguiente:

i) Aparentemente existiría una considerable superposición entre los correlatos de la desnutrición y los de la mortalidad infantil y de la niñez en las familias pobres. No debe extrañar, por lo tanto, el hecho ya observado que en la niñez de la región un alto porcentaje de las muertes tengan como causa básica o asociada a la desnutrición. Se ha estimado que en América Latina fallecen alrededor de 500 000 desnutridos anuales menores de cinco años.154/

ii) Relacionado a lo anterior, al igual que en el problema de la mortalidad y la morbilidad, se aprecia una similar dificultad para poder dinstinguir en forma neta entre los factores ambientales, conductuales y biológicos del entorno inmediato de la niñez pobre. Sin embargo, queda la impresión que los factores ambientales y conductuales tendrían un mayor peso relativo en la desnutrición.

iii) Algunos de los correlatos, ligados a observaciones en niños desnutridos pobres que han sido tratados nutricionalmente y a la evidencia de experimentos efectuados en animales, podrían indicar que la desnutrición calórica-proteínica induciría daños al desarrollo psico-motor e intelectual de los niños que serían potencialmente irreversibles. Este punto se retomará a continuación.

151/ Véanse la revisión de estudios efectuados en Chile, México y Perú que aparecen en E. Pollitt, "Correlatos psicológicos...op. cit., pp. 125-149.

152/ Ibid.

153/ Ibid.

154/ OPS, Las condiciones de salud en las Américas, 1973-1976, Publicación Científica Nº 364, Washington, D.C. 1978.

3. El retardo mental de tipo socio-cultural

El retardo mental de origen biológico u orgánico tiene una incidencia similar en los distintos estratos socioeconómicos.155/ Por otra parte, medidas de pruebas psicológicas y de inteligencia en poblaciones de niños han revelado cuocientes intelectuales e indicadores de desarrollo social y emocional leve o moderadamente subnormales en sectores de esas poblaciones. Estos segmentos de poblaciones de niños son invariablemente pertenecientes a los estratos pobres.156/ A este tipo de retardo observado se le denomina retardo mental de origen socio-cultural pues no está asociado a un origen biológico.157/

El retardo mental socio-cultural, que se identifica con los ambientes de pobreza, marginalidad y privación, es de difícil y compleja explicación. Por ésto, en general, se acepta que los factores asociados a la desnutrición, a las infecciones, tanto como a la privación de afecto y los estímulos ambientales, actuarían en forma sinérgica explicando la gran mayoría de los casos de retardo socio-cultural en los niños pobres.158/

155/ Véanse, Hernán Montenegro, "Estimulación precoz", en Educación, niñez y pobreza, Ediciones Nueva Universidad, 1977, p. 62; J.O. Mora, "Períodos...op. cit., p. 107.

156/ Véase la síntesis de antecedentes publicados en Sonia Bralić et. al., Estimulación temprana. Importancia del ambiente para el desarrollo del niño, UNICEF-CEDEP, Santiago, 1978, pp. 62-67. Un estudio en Chile mostró que el 26% de los niños de nivel socioeconómico bajo tenían CI inferiores a 80. Para el nivel medio este porcentaje fue el 4% y para el nivel alto el 1%. En los países desarrollados la incidencia esperada de este tipo de retardo es 15 veces mayor para los estratos socioeconómicos bajos.

157/ Véase, por ejemplo, A. Kreshlik y G. Cox, "The epidemiology of mental handicap", Developmental Medicine and Child Neurology, 15, 1973, p. 748.

158/ Entre otros, así tienden a confirmarlo los siguientes estudios efectuados en la región: J.O. Mora et. al., "Nutrition, health and social factors related to intellectual performance", World Review of Nutrition and Dietetics, 19, 1974, p. 205; Marta Llanos, "El funcionamiento intelectual de los niños en las zonas marginales de Lima", Instituto Interamericano del Niño, Montevideo, 1974; A. Chávez y C. Martínez, "Nutrition and development of children from poor rural areas, V. Nutrition and behavioral development", Nutrition Reports International, 11, 1975, p. 477.

/La comprobación

La comprobación de que este retardo continuaría afectando a los niños pobres más allá de la edad preescolar y que se hace ostensible en su etapa escolar ha hecho pensar que él sería causa de las dificultades en el aprendizaje, las deficiencias en el rendimiento escolar y las altas tasas de fracaso y deserción escolar que se observan entre la niñez pobre. En efecto, existe un conocido y vasto repertorio de publicaciones, tanto de dentro como de fuera de la región, que muestra que los niños pobres presentan en comparación con sus congéneres de estratos más favorecidos, menores puntajes en pruebas que miden el funcionamiento intelectual global y funciones específicas y también menores logros educacionales.159/ Este problema entonces es grave, tanto para las oportunidades de vida en los pobres como por sus implicaciones para el desarrollo global de los países.160/

Este problema se ha relacionado con otro que ha sido fuente de mucha preocupación durante mucho tiempo: el de intentar aislar aquellos factores del ambiente de pobreza que producen retardo (de cualquier tipo) en los niños pobres. Así, se le ha atribuido a la desnutrición la capacidad de no sólo producir retardo en el desarrollo mental, sino de producir daños irreversibles en el sistema nervioso central, dañando en forma permanente la capacidad de desarrollo intelectual.161/

Investigaciones más recientes muestran que esta interpretación de los efectos de la desnutrición sobre el retardo no puede sostenerse sin importantes precisiones. Por razones comprensibles, las inferencias sobre el daño que produce la desnutrición al sistema nervioso central, especialmente en determinados períodos críticos, provienen de estudios de laboratorio efectuados en animales. Al respecto, los resultados de estas

---

159/ Bralić, op. cit., pp. 63-65; Montenegro, op. cit., pp. 60-61; Pollitt, "Desnutrición...op. cit., pp. 106-108.

160/ Mientras éste y otros problemas no se resuelvan, la igualdad de oportunidades será una quimera. Para sus implicaciones sobre el desarrollo global de los países, consúltese el capítulo II de este trabajo.

161/ Se acepta que este daño tiene una mayor probabilidad de ocurrencia entre los 5 meses desde la concepción hasta el final del segundo año de vida. Este período se caracteriza por la rápida multiplicación de las células gliales de conexión inter-neuronal. Véase J.O. Mora, "Períodos ..., F. Galofré, compilador, op. cit., pp. 118-119.

investigaciones en animales sólo han podido tener comprobación muy parcial en seres humanos. Si bien es cierto que en niños muertos de desnutrición severa, los análisis de autopsias revelan daños al sistema nervioso central aparentemente similares al encontrado en experimentos con roedores,162/ las investigaciones en primates no han confirmado estos daños, planteando serias dudas que la desnutrición pueda producir alteraciones irreversibles al sistema nervioso central en períodos críticos del crecimiento.163/ En una revisión reciente del problema se acepta que sólo cuando la desnutrición es "en edad temprana, grave y prolongada, puede haber repercusiones en el desarrollo mental del niño, que podrían ser irreversibles. En el desarrollo fetal pueden darse esas tres condiciones. No obstante un feto que ha padecido una desnutrición grave y prolongada tiene escasas posibilidades de sobrevivencia".164/

Más controversial resulta entonces el atribuir a la desnutrición en niños efectos irreversibles sobre su desarrollo intelectual. En la más reciente revisión de programas sobre niños tratados nutricionalmente en la región, se concluye que "la desnutrición, o la exposición a una vida de severa pobreza no necesariamente conduce a un retraso intelectual irreversible. Esta conclusión rechaza, por lo tanto, la concepción del llamado período crítico, tan popular en estudios sobre los efectos de la deficiencia calórico-proteínica en niños, y que provenía de investigaciones experimentales en animales de laboratorio".165/

Menos controvertido es el hecho que la desnutrición grave en los niños dejará secuelas que incidirán en el cuadro de retardo mental sociocultural posterior: "los niños que han sido tratados con éxito de malnutrición grave y que se consideran curados, hayan o no recibido más estimulación, todavía tienen retrasos del desarrollo. Esto sucede no sólo con

---

162/ Pollitt, "Desnutrición...op. cit., pp. 116-117.

163/ Véase la documentada discusión de este punto en J.O. Mora, "Períodos...op. cit., pp. 119-121.

164/ J. M. Bengoa, op. cit., p. 177. Subrayados en el original.

165/ En Ernesto Pollitt, "Estudios experimentales y programas pilotos de intervención: un examen de lo avanzado" que aparece en F. Galofré, compilador, op. cit., p. 358.

/el comportamiento

el comportamiento motor, sino en varios otros sectores entre los que figuran el oído y el habla, conducta socio-personal, capacidad para resolver problemas, coordinación de la vista y las manos y comportamiento en cuanto a la categorización".166/

Si existen fundadas dudas sobre la irreversibilidad de los daños atribuíbles a la desnutrición, ninguna duda cabe de los retardos en el desarrollo cognoscitivo de los niños en situación de pobreza en comparación con niños de estratos socioeconómicos más favorecidos. Esto es cierto independientemente del tipo de prueba y es una relación confirmada en cualquier tipo de región y grupo étnico.167/ Como ya se ha expresado, no ha sido posible aislar en forma precisa los componentes del retardo mental socio-cultural y, por lo tanto, poco se sabe de la contribución relativa de cada uno de esos componentes. Se acepta que la deprivación de estímulos ambientales, las infecciones y las enfermedades repetidas, y la desnutrición, típicos del ambiente de pobreza, contribuyen en forma sinérgica a deprimir la adquisición y desarrollo de las habilidades, capacidades, conductas y actividades que están implícitas en los conceptos del desarrollo cognoscitivo, afectivo, emocional y social con los que se caracteriza a este tipo de retardo.

Siendo así, no puede extrañar que el retardo mental de tipo sociocultural se encuentre asociado a muchos correlatos de la morbilidad y la desnutrición. Con respecto a los efectos del entorno inmediato de la niñez pobre sobre el tipo de retardo observado, los antecedentes publicados, la gran mayoría de ellos de fuera de la región, han insistido además en la importancia que para esa relación tienen dos elementos específicos del entorno inmediato al niño pobre: la ausencia de determinados tipos de estimulación verbal y, muy especialmente, la ausencia de modelos de rol esenciales para estimular el desarrollo intelectual.168/

166/ En J. Cravioto y E. Delicardie, Alimentación y nutrición, Revista de la FAO, Vol. III, Roma, 1977.

167/ Véanse las revisiones de antecedentes publicados que aparecen en las obras citadas de Bralić et. al., y Pollitt.

168/ Estas observaciones y las que se amplían en los párrafos siguientes, resumen la evidencia presentada a este respecto en las revisiones de Pollitt, "Desnutrición...op. cit., pp. 109-112; Bralić, op. cit., pp. 63-72; Mora, "Períodos...op. cit., pp. 120-121, y J. Toro, op. cit., pp. 369-374.

/Concretamente, se

Concretamente, se ha observado que a edades tempranas mientras más bajo el nivel socioeconómico menores son los puntajes en pruebas verbales. Esta relación no tiende a darse en aquellas pruebas que miden capacidades no-verbales. Este hallazgo se ha relacionado con el lenguaje y la comunicación al interior de las familias pobres. Típicamente, los miembros adultos de éstas utilizan pocas palabras, tienden a no difundir la información disponible y no desarrollan un lenguaje abstracto y categorial.

También, se han encontrado asociaciones entre los insuficientes contactos socio-emocionales, la ausencia de relaciones personales sostenidas entre niños y adultos y el retardo intelectual socio-cultural. La incompetencia materna, el abuso del niño, el ambiente restrictivo y los aparentes bajos niveles de auto-estima de los niños pobres son todos factores que se relacionan para no proveer los estímulos necesarios para el desarrollo intelectual de esta parte de la niñez.

/VI. RESUMEN

VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este documento fue iniciado con el ánimo de responder a algunas interrogantes que surgen al intentar diseñar políticas para la niñez y juventud en familias pobres. Desde la perspectiva del imperativo funcional de las sociedades se han avanzado criterios que están relacionados a la efectividad del diseño de esas políticas.

Primeramente, se ha esclarecido que desde la perspectiva de la asignación de recursos, de especial interés para el planificador y las instancias decisorias de políticas, la decisión de conceder importancia a la asignación de ellos a niños y jóvenes contribuye en forma significativa al crecimiento y al rendimiento de las inversiones sociales. También, se estableció que estas asignaciones a niños y jóvenes son más eficientes si se efectúan a edades más tempranas y que en ellos las inversiones directas en desarrollo humano pueden ser particularmente eficaces cuando se asignan a niños y jóvenes pertenecientes a familias pobres.

En segundo lugar, se ha determinado, mediante el análisis del ciclo de vida familiar, que las acciones dirigidas a beneficiar a las familias pobres tendrán una mayor eficacia social cuando los déficit en el balance de recursos y necesidades de todo tipo en las familias pobres sea mayor. Estas mayores discrepancias entre necesidades y recursos se producen en la fase del ciclo en que las familias cuentan con adolescentes y niños. Por otra parte, también la evidencia regional sugiere que en las familias pobres es en la fase del ciclo en que cuentan con adolescentes que las discrepancias entre recursos y necesidades se tornan inmanejables.

En tercer término, ante la ausencia de recursos ilimitados, las naturales restricciones de orden presupuestario y la competitividad entre objetivos de los gobiernos por la utilización de recursos escasos, las consideraciones anteriores permiten acotar un período óptimo de intervención destinado a aliviar la pobreza regional. La coincidencia del período en que aparece más eficiente la inversión en capital humano con el período en que esta inversión puede ser más eficaz lleva a la determinación que el espacio económico, social y cultural que incluye a la juventud de una generación y a la niñez que ella engendra es una opción prioritaria para los gobiernos en el diseño de políticas en beneficio de las familias pobres de la región.

/Para responder

Para responder a una cuarta interrogante en el diseño de políticas de niñez y juventud en familias pobres se distinguieron los problemas concretos de esta parte de la niñez y juventud regional y se sistematizó la evidencia que relaciona la ocurrencia de esos problemas con el entorno inmediato de las familias pobres. La identificación de estos problemas y de los factores más inmediatos asociados a su acaecimiento permiten una primera aproximación a la naturaleza y magnitud de las exigencias que deberá enfrentar la política que se formule. La efectividad de esta última estará en relación directa al grado en que las acciones posteriores se adecúen a las carencias concretas de las familias pobres.

La formulación de políticas debe ser capaz de responder a muchas otras interrogantes fuera de las que se han analizado en este trabajo. Sin embargo, del estudio del entorno inmediato de los ambientes de pobreza de niños y jóvenes ya podemos visualizar una conclusión general de especial significado para esa formulación: la sorprendente cantidad de factores encontrados asociados a los problemas de la juventud pobre que luego reaparecen como correlatos principales de los problemas de la niñez que engendra.

Este hecho apunta derechamente a la necesidad de políticas que incidan en la organización familiar de los pobres. En primer lugar debe existir una oportunidad real para que la familia con adolescentes pueda controlar mejor el destino de éstos. Es imperiosa la necesidad de programas que puedan aliviar o cerrar los déficit del balance de recursos y necesidades de esta fase del ciclo familiar permitiendo a las familias asumir en mejor forma su función social. De esta forma la próxima generación tendrá también una oportunidad real de evitar el enlace de dos generaciones de pobreza, estará más preparada para asumir sus roles de adulto y, con el tiempo, aliviar a su niñez de la mayor parte de los problemas que la afectan.