

CURSO-SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION SOCIAL

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Documento CPS-13

Santiago de Chile, 5 marzo al 13 abril, 1979.

NIÑOS Y ADOLESCENTES: METAS Y PRIORIDADES
PARA EL SEGUNDO DECENIO PARA EL DESARROLLO

Tarlok Singh †/

†/ El presente texto que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, corresponde al Documento del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas E/ICEF/622 del 25 de abril de 1972.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT
5712 S. DICKINSON DRIVE
CHICAGO, ILLINOIS 60637
TEL: 773-936-3700

PHYSICS 309

PHYSICS 309

PHYSICS 309

NIÑOS Y ADOLESCENTES: METAS Y PRIORIDADES
PARA EL SEGUNDO DECENIO PARA EL DESARROLLO

Declaración del Sr. Tarlok Singh, Director
Ejecutivo Adjunto (Planificación) ★/

Señor Presidente, distinguidos miembros de la Junta, señoras y señores:

Tanto en su informe general sobre la marcha de los trabajos, como en su discurso de apertura, el Director Ejecutivo explicó ya los propósitos del proyecto de informe sobre Niños y Adolescentes: metas y prioridades para el Segundo Decenio para el Desarrollo que ha sido presentado a los miembros de la Junta.

Agradezco a usted, señor Presidente, que me haya ofrecido esta oportunidad de referirme a algunos aspectos salientes del estudio (E/ICEF/CRP/72-8 y Add. 1).

I

Quiero comenzar expresando que lamentamos que los miembros de la Junta hayan dispuesto de tan poco tiempo para estudiar el documento. Comprendemos las dificultades que ello les causa. Habíamos esperado completar el proyecto algo antes. En este documento tratamos de definir el marco general de política dentro del cual, durante los próximos años, se procurará el bienestar y el desarrollo de los niños y los adolescentes con mayores posibilidades de éxito que hasta aquí. En las esferas de interés del UNICEF, tratamos de encontrar aquellas prioridades esenciales de las que depende el éxito de muchos esfuerzos concretos. Estos son temas difíciles. Por lo

★/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Junta Ejecutiva, Período de Sesiones de 1972.

/tanto, lo

tanto, lo que la Junta tiene ante sí constituye una base que se ha seguir examinando. Queda todavía mucho por hacer, y el UNICEF necesita de todas las ideas y experiencias constructivas de que pueda disponer para cumplir con su labor. Ya, en nuestro debate de ayer, se hicieron algunas observaciones valiosas al proyecto de informe. Esperamos escuchar muchos comentarios importantes en los próximos días. Sacaremos la mayor ventaja posible de las sugerencias que se nos hagan. En un esfuerzo como éste, la crítica temprana es la mejor ayuda que se nos puede ofrecer. Fue muy importante la sugerencia del distinguido delegado de Suecia en el sentido de que se invitara a todos los países, no solamente a los representados en la Junta, a hacer comentarios. Agradeceremos todas las observaciones que se nos hagan por escrito. Al revisar el informe ciertos aspectos podrán hacerse más concretos y explícitos. Podrá detallarse así lo que corresponda a las diferentes regiones.

El presente documento es la primera de dos etapas de un plan de trabajo que el Director Ejecutivo describió ante la Junta en la reunión del año pasado en Ginebra. Ellas fueron, la preparación de un estudio general en perspectiva, y la de un estudio de la situación de los niños y los adolescentes.

Para que un país esté en condiciones de planificar para todos sus niños, se requieren, como parte del objetivo total de desarrollo económico y social, dos tipos de análisis. Primero, es necesario hacer una evaluación general de las políticas y programas que ha aplicado hasta el momento y relacionarlas con las perspectivas y hechos probables en un período de años. A continuación, habrá que examinar más de cerca la influencia que el desarrollo anterior tuvo sobre la condición de los niños en diferentes partes del país y entre los diferentes sectores de la población. Con lo primero se obtendrá lo que puede llamarse un enfoque en perspectiva. El segundo es un análisis de la situación corriente. Ambos estudios están íntimamente relacionados. Lo ideal, sería que ambos se hicieran al mismo tiempo. La

/ventaja de

ventaja de adoptar una visión en perspectiva tan pronto como sea posible, está en facilitar el planteamiento de cuestiones que pueden complementarse luego más detalladamente en un estudio de la situación.

El señor Labuisse ha explicado en su informe a la Junta que la Secretaría del UNICEF espera presentar un informe en abril de 1973, sobre la situación de los niños y los adolescentes. Este informe tiene como propósito servir como punto de referencia para evaluar el progreso realizado durante el Segundo Decenio para el Desarrollo. El estudio de la situación se ocupará directamente de los niveles del desarrollo, las omisiones comunes, y las formas en que se están remediando dichas omisiones. Para este estudio, a manera de ejemplo, hay el propósito de seguir con cierto detalle los acontecimientos en unos pocos países seleccionados.

II

El proyecto de informe ante la Junta se basa en un considerable volumen de experiencia obtenida en los países y en datos acerca de regiones y países. Ello ha contribuido a determinar la naturaleza de los problemas y también a sugerir las soluciones y prioridades posibles. Pudieron haberse citado algunos de esos datos. Ello hubiera dado una forma más concreta, y tal vez más vida, al informe. Sin embargo, se produjo un verdadero problema. Según saben los miembros de la Junta, al tratar acerca del estado de desarrollo de un país, los hechos aislados pueden llevar fácilmente al error. Los hechos se relacionan entre sí. Tras todo hecho significativo, hay otros hechos que son pertinentes y deben ser también tenidos en cuenta.

El propósito del proyecto de informe sobre los niños en el Segundo Decenio para el Desarrollo es preparar el camino para dos nuevas medidas que se prevén. La primera consiste en iniciar un proceso de razonamiento sistemático acerca de los asuntos básicos que serán cruciales para el bienestar y el desarrollo de los niños y los /adolescentes

adolescentes durante muchos años en el futuro. El UNICEF y sus organismos hermanos del sistema de las Naciones Unidas deben enfrentar esos problemas. Tal vez no siempre sean obvios. Aisladamente, ninguno de nosotros puede hacer mucho al respecto. No se solucionarán con remedios a corto plazo. Pero tienen una influencia decisiva sobre la forma en que debemos actuar en materia de desarrollo de los niños y sobre los resultados prácticos que puedan obtenerse. Tarde o temprano deberemos enfrentar directamente esos problemas.

La segunda medida consiste en que cada uno de los países - algunos este año, algunos más el año que viene y así sucesivamente - examinen su propia situación, su propia experiencia y los hechos concretos en materia de desarrollo, en relación con el Segundo Decenio para el Desarrollo. Todo ello podría inducir a alguno de ellos a reexaminar medidas adoptadas en el pasado y a llegar a un plan más cuidadosamente concebido de prioridades a largo plazo adecuadas a sus propias circunstancias. De esta forma, podrán surgir metas realistas y podrán desarrollarse mejores métodos y criterios.

Un intento de mirar hacia el futuro y examinar cómo se relacionan de hecho, entre sí los diversos problemas y políticas, podría dar mayor profundidad a la labor del UNICEF. Con un más claro sentido de orientación, podremos tratar de conseguir mayor ayuda de los organismos hermanos de las Naciones Unidas, y de países que tienen gran experiencia directa en materia de asistencia a países menos desarrollados. Asimismo estaríamos en mejores condiciones de aprender basándonos en la experiencia de países menos desarrollados y, tal vez, encontrar la forma de compartir más con ellos. El UNICEF y los organismos de las Naciones Unidas tienen una oportunidad única de ofrecer un mayor intercambio de experiencias y de soluciones para problemas difíciles que aún no se han resuelto. El UNICEF, en especial, está muy bien colocado para actuar en esta oportunidad.

/III. En

III

En relación con la permanente preocupación de la Junta con el Decenio de 1970 hay por lo menos seis conclusiones que merecen recordarse.

1. Dentro de este Decenio, las dimensiones y el carácter de muchos problemas familiares cambiarán radicalmente. Del aumento de cerca de 720 millones de habitantes en la población de las regiones menos adelantadas, más de la mitad se trasladará a las ciudades y a las poblaciones. El número de niños y adolescentes aumentará en más de 300 millones, es decir, de menos de 1.300 a más de 1.600 millones. Según se espera más de dos tercios de este aumento se producirá en Asia, alrededor de un quinto en Africa y cerca de un séptimo en América Latina.

2. En cada país habrá una interacción más intensa y creciente entre los factores socioeconómicos, entre los niveles y la distribución de los ingresos y la situación de pobreza y el bienestar de la población, especialmente de los niños y los adolescentes. Esta interacción y sus consecuencias políticas dominarán cada uno de los principales sectores de intervención en beneficio de los niños y los adolescentes. Como en el pasado, los sectores de concentración de esfuerzos directamente relacionados con los niños continuarán siendo: la sanidad en todos sus aspectos, la nutrición para los niños y las madres, la educación, y el cuidado y desarrollo de los niños pequeños. Una vez que comencemos a seguir hasta sus últimas consecuencias las diversas condiciones existentes en las diferentes regiones y en los diferentes grupos dentro de una población, los enfoques sectoriales resultarán inadecuados, por importante que sean. Hay necesidad de desarrollar una acción coordinada simultáneamente en diversos frentes. Pero esto es sólo parte del problema. Las lagunas que existen en los servicios básicos para el desarrollo son sumamente extensas. Por lo tanto, han de encontrarse recursos para los servicios y las infraestructuras esenciales al mismo tiempo que se busca una mayor coordinación. Ambos elementos merecen recalcar.

/3. El contexto

3. El contexto internacional es fundamentalmente desigual. Se están acentuando las diferencias en los niveles de desarrollo de los diferentes países. Más del 70 por ciento de la población del mundo vive en las regiones menos desarrolladas. En conjunto les corresponde, quizás, menos de un sexto del total de la producción de mercaderías y servicios. Es poco probable que esta situación cambie materialmente durante el Decenio de 1970. Cabe, por lo tanto, destacar la importancia de la responsabilidad de la comunidad internacional.

4. Dentro de los países, y como consecuencia del desarrollo mismo, las diferencias entre regiones y grupos se acentuarán aún más. Toda política social importante debe ser considerada al mismo tiempo en relación con las poblaciones de las zonas rurales más atrasadas, las zonas rurales de más rápido desarrollo, los barrios insalubres y de viviendas improvisadas y los vecindarios más pobres de las ciudades y poblaciones, y los grupos socioeconómicos más débiles y menos favorecidos.

5. Habrá crecimiento económico, que será mayor en algunos países que en otros. En la gran mayoría de los países menos desarrollados, los niveles actuales de ingreso son muy bajos. Cerca del 70 por ciento de los niños de los países que reciben asistencia del UNICEF viven en países con un producto interno bruto per cápita de menos de 200 dólares. La gran mayoría está muy por debajo de este nivel. Los aumentos que pueden preverse en el producto interno bruto per cápita a lo largo del Decenio sólo servirán para satisfacer en medida muy pequeña las necesidades de los niños y de los grupos más pobres. Las estrategias del crecimiento rozarán apenas los problemas más profundos. En consecuencia, resultan urgentes otras estrategias: concentrarse en el desarrollo de los recursos humanos; ampliar las oportunidades de empleo y mejorar la distribución del ingreso; cambiar la formulación de las prioridades del desarrollo social a fin de asegurar la prestación de un nivel mínimo de servicios; descubrir pautas más económicas de organización, convertir a cada comunidad en el principal motor de sus propios cambios.

/6. Finalmente,

6. Finalmente, refiriéndonos a nuestro propio trabajo, preguntamos: ¿cómo pueden el UNICEF y los órganos de las Naciones Unidas y otros con los cuales tiene el privilegio de trabajar, contribuir en la forma más eficaz a los esfuerzos de los países menos adelantados durante el Segundo Decenio para el Desarrollo? Parecen destacarse dos principales líneas de acción. En primer lugar, pueden trabajar unidos buscando nuevas soluciones para satisfacer las necesidades fundamentales, desarrollando nuevos diseños de programas y proyectos, ayudando a probar su eficacia en una escala lo suficientemente grande dentro de cada país, y compartiendo decididamente los riesgos de un desarrollo innovador. En segundo lugar, ellos y otros integrantes de la comunidad mundial pueden dedicar una mayor atención a la ampliación de los servicios básicos del desarrollo. Las innovaciones funcionan mejor si las medidas destinadas a satisfacer necesidades ineludibles siguen recibiendo la necesaria atención en cada etapa del desarrollo. Estas dos tareas requerirán, a su vez, una nueva ordenación de las prioridades y de los métodos de asistencia de la comunidad mundial.

IV

Podemos ver, señor Presidente, que muchas de las soluciones en que nos apoyamos durante el Decenio de 1960 surtirán efecto sólo hasta cierto punto. No eran en sí equivocadas. Ahora vemos más claramente sus limitaciones. Tenemos que encontrarles un lugar dentro de un marco más amplio. Lo principal del camino queda todavía por recorrer. Todavía falta llegar a la masa de la población y a la gran mayoría de los niños.

Hay una gran distancia entre lo que se desea lograr y la realidad. Sabemos que los niños y los adolescentes, que constituyen cerca de la mitad de toda la población de los países menos desarrollados, pueden suministrar una perspectiva valiosa del proceso de desarrollo en su conjunto. Pueden ser un instrumento importante para integrar los esfuerzos en pro del desarrollo en diversas esferas relacionadas.

/Los servicios

Los servicios para los niños pueden aportar una contribución única al desarrollo global de los servicios sociales y de las instituciones sociales. La preocupación por los niños y las medidas destinadas a beneficiarlos se encuentran naturalmente dentro del grupo de estrategias ampliadas por medio de las cuales los países están tratando cada vez más de ampliar su enfoque del desarrollo. Pero los obstáculos que hay que superar son reales y no hay que subestimarlos. Los niños y los adolescentes están todavía lejos de ser aceptados como una de las prioridades centrales del desarrollo social y económico. Por lo general, todavía están en la periferia de la política de desarrollo, tanto nacional como internacional. Si esta condición pudiera cambiarse, se podría hacer más mediante una intervención directa y las intervenciones que se hicieran podrían tener una mayor repercusión. En parte, se trata de una cuestión de prioridades: el lugar del desarrollo de los recursos humanos y del desarrollo social dentro del sistema de la planificación nacional. Pero éste es sólo un principio. El punto esencial es que la acción en beneficio de los niños y de los adolescentes tiene que concebirse dentro de contextos más amplios y con hipótesis sociales un poco diferentes que en el pasado.

Citemos una vez más algunas proposiciones importantes, como ilustración:

1. Por su naturaleza misma, las necesidades de los niños se satisfarán únicamente conforme cada país pueda establecer firmemente prioridades y obligaciones de largo alcance. Muchos países están todavía en las primeras etapas de desarrollo de sus servicios e instituciones sociales. Con un enfoque que abarque uno o dos decenios se podrán desarrollar sistemas de servicios y pautas de organización y de personal que serán económicos en su costo y efectivos en su ejecución y podrán alcanzar a las zonas más remotas y a los grupos más pobres dentro de cada país.
2. La limitación de los recursos es tan básica en la mayoría de los países que, al formular programas y proyectos, aun cuando se cuente con el suplemento de recursos externos, hay que insistir principalmente en el aprovechamiento mejor posible de todos los recursos disponibles.

3. Si bien frecuentemente se habla de ellos como de un único grupo, las actividades en beneficio de los niños y de los adolescentes podrían desarrollarse mejor en varias direcciones en función de los grupos de edad componentes, por ejemplo: bebés y niños pequeños, grupos en edad de escuela primaria y adolescentes, estableciendo tal vez también una distinción entre los adolescentes menores y mayores. En relación con las necesidades básicas de cada grupo hay que desarrollar diversos servicios complementarios entre sí, cada uno de los cuales incrementará a su vez la eficacia de los otros.

4. El concepto de integración va más allá de los servicios directamente prestados por distintos órganos. En relación con cada uno de los grupos de edades según las circunstancias de cada país, tenemos que elaborar combinaciones apropiadas de enfoques "formales" e "informales" a fin de asegurar la prestación de un mínimo de servicios a todos los niños. Durante largo tiempo instituciones tales como los centros y subcentros de sanidad, las escuelas, los centros de difusión agrícola, los centros de atención a los niños, etc., pese a su importancia, prestarán servicios por sí mismos sólo a una parte de la población meta. En consecuencia, tiene que existir un proceso paralelo y consciente de crecimiento, educación y organización, basado en las comunidades locales, en las instituciones cívicas y en las actividades voluntarias. Todos los órganos que se ocupan del desarrollo y cuya meta es el bienestar del pueblo tienen que trabajar junto con estas comunidades e instituciones para desarrollar actividades y enfoques complementarios "informales". Los servicios de sanidad, las escuelas, los servicios de asistencia social y los programas concretos de nutrición por sí mismos sólo pueden cumplir en parte con las tareas que actualmente se les confían.

5. Las prioridades básicas dentro de cada sector, llámense sanidad, educación, nutrición o asistencia social, tienen que ser definidas dentro de las circunstancias de cada país, de tal modo que los servicios directamente suministrados por ellos sirvan de núcleo para una red más amplia de actividades y oportunidades orientadas hacia la /comunidad que

comunidad que puedan financiarse cada vez más con cargo a los recursos locales y estén dentro de las posibilidades económicas del pueblo. Sólo de esta manera empezarán a recibir una atención sistemática diversas necesidades importantes que han sido gravemente desatendidas en el pasado. En el estudio en perspectiva, los miembros de la Junta habrán visto una serie de sugerencias sobre este tema. Se refieren a todos nuestros sectores de concentración. Podemos citar como ejemplos, la enseñanza sanitaria y las medidas para crear un medio favorable al buen estado de salud de la población en su conjunto; el mejoramiento de la situación del niño pequeño y las medidas para que la madre, la familia y la comunidad provean más eficazmente a su atención y desarrollo; las oportunidades educacionales para los niños en edad de asistir a la escuela primaria que no concurren a ella, en especial las niñas; la preparación preprofesional de los adolescentes jóvenes; y una mejor nutrición para los grupos vulnerables, en particular los niños y las madres.

6. La idea de estrategias integradas, incluidas las estrategias para tipos de acción formales e informales complementarios, tiene que aplicarse a una variedad de situaciones dentro de cada país. Estas tienen que ser identificadas y hay que desarrollar proyectos de programas concretamente en relación con las circunstancias y las posibilidades imperantes. Ya se han señalado a la atención las circunstancias cambiantes de las zonas rurales más atrasadas, zonas que experimentan un cambio y un desarrollo rápidos, los barrios insalubres y de viviendas improvisadas y los vecindarios urbanos más pobres, los grupos menos favorecidos y otros que quedan fuera del proceso de modernización, a los cuales hay que prestar tipos especiales de servicios.

V

Los miembros de la Junta convendrán en que se trata de tareas estimulantes. En esencia, son también tareas nuevas. A la luz de lo que hemos aprendido de la experiencia del Decenio de 1960 y de lo que ya sabemos de las probables perspectivas para el Decenio de 1970, tenemos /que formular

que formular de nuevo ahora las principales cuestiones de la política pública en cuanto afectan a los niños y a los adolescentes. Esto tiene que hacerse primero en términos generales y luego, por parte de cada país, de acuerdo con su propia situación. A su vez, esto entrañará en cierta medida una nueva formulación de prioridades y de enfoques en materia de planificación, de programas y de ejecución.

Actuando de consuno, el UNICEF y los demás órganos de las Naciones Unidas pueden robustecer los esfuerzos de los países y tal vez también sugerir cómo podrían otras fuentes de asistencia internacional ayudar más a los sectores relacionados con la infancia y la adolescencia.

En el actual estadio del desarrollo, una distribución más equitativa de los recursos internacionales disponibles entre los objetivos sociales y económicos podría mejorar materialmente la situación de los niños de los países menos adelantados.

Lo mismo que dentro de un país, también en el plano internacional, el bienestar y el desarrollo de cada nueva generación, los niños y los adolescentes, puede verse fácilmente como una esfera en la que todos están comprometidos.

Para que el Segundo Decenio para el Desarrollo se convierta realmente en una etapa decisiva, cosa que aún no ha sucedido, necesitaremos nuevas iniciativas en los países menos desarrollados y una cooperación mucho más estrecha hacia objetivos comunes entre ellos y los países más desarrollados.

En resumen, habrá que atender durante el Decenio a los siguientes puntos críticos: primero, si se han establecido claramente las prioridades de largo alcance en relación con los niños y los adolescentes; segundo, si éstas están adecuadamente apoyadas por recursos y planes apropiados de desarrollo y, en tercer lugar, si se ha llegado efectivamente a una condición de ejecución sostenida y continua.

Todo progreso práctico que se haga, dondequiera que sea, es de la máxima importancia y es causa de satisfacción. Fortalece los cimientos y es una base para nuevas construcciones. Ayuda y alienta

donde es más necesario. Refuerza las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Pero no podemos permitirnos olvidar que hasta ahora se han tocado solamente los bordes de la tarea que tenemos que realizar. Todavía estamos en el principio. Un enfoque correcto del futuro, una mejor evaluación de nuestra tarea total, pueden encaminarse hacia una acción oportuna, pueden ayudarnos a poner énfasis donde corresponde. Cada país tiene que asumir, esta responsabilidad por sí mismo. La misión del UNICEF es hacer causa común con todas las organizaciones afines y tratar de obtener un cuadro de conjunto. El estudio en perspectiva sólo es un paso modesto en esta dirección.