

SITUACION DE LA INFANCIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

UNICEF

EL MARCO GENERAL

El rápido crecimiento de la población

En los 25 años transcurridos entre 1950 y 1975 la población de América Latina se duplicó y mantuvo el ritmo de crecimiento más alto entre las grandes regiones del mundo (2.8 por ciento anual).

El acelerado crecimiento de América Latina estuvo influido por una fecundidad todavía alta, aunque en el último decenio haya comenzado a descender, bajando de 5.8 a 5.0 por ciento. Al haber llegado a la edad de procreación, generaciones cada vez más numerosas, la cantidad de nacimientos ha continuado incrementándose, pasando de los 7 millones por año de 1950 a 1955, a los 12 millones actuales.

El crecimiento acelerado de la población de América Latina resulta, por otra parte, de la baja tasa de mortalidad. Para el conjunto, se ha reducido de casi 15 por mil en 1950, a 8.5 por mil y continúa descendiendo. Prácticamente todos los países que tenían tasas altas han logrado avances importantes y frecuentemente las han reducido a la mitad desde 1950. Han sido los países de mortalidad baja y de población relativamente envejecida los que han encontrado dificultad en continuar reduciéndola.

Este artículo es una versión abreviada del trabajo publicado inicialmente por la CEPAL en su carta informativa *Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina*.

El crecimiento de la población de América Latina continuará a ritmo intenso por bastante tiempo. Según la más plausible entre las hipótesis elaboradas en relación a la evolución de las variables demográficas, la tasa global de fecundidad de América Latina bajaría aproximadamente de cinco a cuatro para fin de siglo. Aun así, el número de nacimientos anuales continuaría aumentando hasta llegar a alrededor de los 17 millones y la población total pasaría de los 358 millones de 1979 a 607 millones para el total de la región. En vez de duplicarse, como lo hizo en los 25 años anteriores a 1975, en los 25 siguientes la población de América Latina se incrementaría en 90 por ciento. En otras palabras, la atenuación del crecimiento no sería aún muy importante.

La población de América Latina es definitivamente joven. En 1950-1955 el grupo de 0-14 años representaba el 41 por ciento de la población total. Después de esa fecha aumentó ligeramente y para el presente quinquenio ha vuelto al 41 por ciento. Se estima que para fin de siglo descenderá a 38 por ciento, manteniéndose por tanto todavía muy joven.

En razón de esa estructura joven, las cifras de niños son muy elevadas. Para 1980, el grupo 0-14 años alcanzará en América Latina a 147 millones. Habrá 12 millones de menores de un año, 33 millones, de uno a tres años y 64 millones de escolares de 6 a 12 años de edad. Para fin de siglo el total del grupo 0-14 años se incrementará a 226 millones. Agregando el Caribe, que reducirá algo el volumen de su población infantil, las cifras pasarán de 150 a 230 millones de menores entre 0 y 14 años.

Población urbana y rural

Un rasgo muy notorio de la población latinoamericana es el ritmo acelerado en que se produce la urbanización, a pesar de estar ya en una etapa avanzada del proceso. En 1975, 61 por ciento de la población era urbana y se estima que ese porcentaje subirá a 75 por ciento para fin de siglo. Entre 1970 y 1975, la población urbana creció al 4.8 por ciento anual, mientras que la población rural lo hacía al 1.3 por ciento y el total al 2.8 por ciento.

Otra característica muy definida de la urbanización latinoamericana es la tendencia a la concentración en ciudades grandes. Setenta y cinco por ciento de la población urbana habita en ciudades de más de 100,000 habitantes y más del 50 por ciento de la población urbana de la mayoría de los países reside en la capital. Hacia fines del siglo, América Latina tendrá casi 50 ciudades de más de un millón de habitantes y probablemente cinco ciudades, con un volumen promedio por ciudad de 20 millones de habitantes, estarán entre las diez más grandes del mundo.

Debido a la intensidad de la urbanización, la dispersión de la población

rural se ha reducido comparativamente poco, a pesar del gran incremento de la población total. En 1970, todavía un 20 por ciento del continente estaba habitado por menos de un habitante por kilómetro cuadrado, y más de la mitad por menos de cinco.¹

Alimentación y nutrición

Luego de examinar la evolución de la economía latinoamericana en los últimos años y algunos de sus indicadores globales, tales como el producto interno bruto y el producto "per cápita", y de pasar revista a los cambios registrados en la estructura de la producción y a los problemas del empleo, así como a la evolución operada en la distribución del ingreso en el interior de los países, el trabajo del UNICEF destaca que para tener una idea precisa de la situación alimentaria y nutricional de la región se necesitaría ampliar mucho la información existente. Lo conocido basta, sin embargo, para concluir que en la mayor parte de los países existen problemas nutricionales. "La desnutrición proteico-calórica, las anemias por carencia de hierro, el bocio y el cretinismo endémico y la hipovitaminosis A, constituyen graves problemas de salud pública en la mayor parte de los países de la región".

Según la FAO, para un conjunto de 15 países, que reúne el 90 por ciento de la población de la región, la proporción de personas malnutridas sería de 15 por ciento. Los porcentajes variarían entre el 2 y el 45 por ciento.

Otro estudio señala que el 41.9 por ciento de los niños presentaban, según datos posteriores a 1970, algún grado de desnutrición, y el 12.1 por ciento la sufrían en sus grados más intensos. Aun así, estos datos indicaban un progreso importante respecto a cifras anteriores.

Las deficiencias nutricionales afectan principalmente a la infancia. La anemia nutricional aparecía, en 12 países, en porcentajes que oscilaban entre el 3 y el 10 por ciento de la población. Pero entre los preescolares esos porcentajes variaban entre el 14 y el 41 por ciento y las cifras para los escolares eran similares. En cuanto a las mujeres embarazadas, el porcentaje variaba del 22 al 62 por ciento.

La desnutrición se liga a la pobreza por varias vías. En primer lugar, porque limita la adquisición o producción de alimentos. Pero la pobreza afecta también la utilización biológica de los alimentos, pues las enfermedades infecciosas y parasitarias son causas básicas o asociadas de desnutrición y están ligadas a condiciones ambientales, educativas y otras, dependientes del nivel socioeconómico.

Estos tipos de problemas, en América Latina, son bastante más importan-

tes que los que inciden en la oferta de alimentos. Sin embargo, existen en ciertos casos problemas de oferta, a pesar del aumento de la producción agrícola. En 1972-1974, sobre un total de 24 países, en 10, las disponibilidades alimentarias, medidas en calorías, no cubrían las necesidades. De esos, en dos el déficit estaba próximo a un 20 por ciento, y en cinco próximo al 10 por ciento.

Situación de la salud

Las tasas de mortalidad, de 8.5 por mil para América Latina y 6.5 por mil para el Caribe en el presente quinquenio, parecerían indicar una excelente situación sanitaria en la región. Efectivamente, las cifras aparecen más bajas que las de algunas regiones muy desarrolladas y notoriamente inferiores a las de África y el Este Asiático. Sin embargo, esta impresión debe ser atenuada, pues las tasas están influenciadas por las proporciones muy elevadas de jóvenes en el total de la población. De todos modos, la declinación de las tasas de mortalidad de América Latina de 14.7 por mil en 1950-1955 a 10.4 por mil en 1965-1970 y el 8.5 por mil actual señala un progreso muy considerable en materia de salud.

Un índice mejor es la esperanza de vida al nacer. A través de ese indicador aparece también un progreso muy claro y muy importante, pues ha subido de 53 años en 1950-1955 a 64 años en el presente quinquenio. Pero la misma cifra actual no permite euforias. Las regiones desarrolladas están todas por encima de los 70 años y son las menos desarrolladas las que se escalonan entre 41 y 64 años.

Las tasas de mortalidad infantil disponibles muestran un descenso importante en los últimos 15 años. Mientras para 1960, la OPS/OMS asigna un 70.4 por mil a Mesoamérica y 84.9 por mil a América del Sur, en 1975 les atribuye respectivamente 48.3 por mil y 49.4 por mil. A pesar de las limitaciones de las cifras, probablemente la evolución es representativa de una mejora real muy importante.

Un indicador significativo de la situación de la salud de la infancia en América Latina, es la probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad. Para 13 países de los que había información, esa probabilidad variaba, según los países, desde 48 por mil hasta 202 por mil.

Como término de comparación se puede indicar que en Estados Unidos la cifra era 21 por mil y en Suecia 16 por mil, lo que sugiere que una proporción muy alta de las muertes sería técnicamente evitable, haciendo abstracción de las condiciones sociales.

Condiciones de la vivienda y el habitat

El habitat latinoamericano está en acelerada transformación, debido, prin-

cialmente, al proceso de urbanización. Bajo el efecto de la corriente migratoria, las ciudades están creciendo a un ritmo muy alto y orientándose a la concentración en grandes metrópolis.

El proceso tiene características diferentes que en los países desarrollados. Se trata de una urbanización descapitalizada, por la limitada capacidad nacional de inversión en relación al número de personas incorporadas al medio urbano, y también porque la extensión del perímetro de las ciudades es, en gran medida, obra de los más pobres. Los barrios antiguos deteriorados no tienen capacidad para contener la población de los estratos más bajos, por lo que ésta refluye hacia la periferia y hacia áreas céntricas inadecuadas (cerros, pantanos, lagunas y bahías de poca profundidad). Las nuevas urbanizaciones, frecuentemente de ocupación ilegal y donde la vivienda es autoconstruida con materiales rudimentarios o de desecho, carecen en gran proporción de agua potable y de sistemas de eliminación de residuos sólidos y líquidos (lo que suele crear muy malas condiciones ambientales) y presentan diferencias mayores en casi todos los servicios. Los problemas específicos de estos barrios incluyen cuestiones como la adaptación de las formas de familia y de las pautas de conducta al medio urbano, con tendencias a la desintegración y la anomia; las carencias sanitario ambientales; la insuficiencia de abrigo, espacio e higiene de las viviendas; la falta de servicios de salud; la insuficiencia de los servicios educativos; los problemas de capacitación y empleo, etc.

En el otro extremo, el habitat rural mantiene, como características, la vivienda extremadamente rudimentaria, la carencia de servicios (en especial de agua potable), el aislamiento y la dispersión.

La superpoblación en las viviendas (tres o más personas por cuarto) alcanza, en los países para los que hay datos, desde el 5 por ciento hasta el 50 por ciento de las viviendas urbanas, y hasta el 70 por ciento de las viviendas rurales. El agua potable disponible en la casa misma o a una distancia menor de 100 metros, a proporciones variables de las viviendas urbanas: desde una cuarta parte, a casi la totalidad. Para las viviendas rurales, la información es escasa; pero en todo caso las viviendas servidas son una minoría. El alcantarillado, aun con los datos más optimistas, no alcanza a servir mucho más del 40 por ciento de las viviendas urbanas.

Los niveles educativos de la población

La expansión de los sistemas educativos, especialmente a partir de 1950, ha sido uno de los fenómenos más relevantes del desarrollo latinoamericano y ha causado la reducción del analfabetismo y mejoras, a veces muy notables, en los

niveles de instrucción. En esta expansión, el Estado ha jugado un rol mucho mayor que en algunos países desarrollados.

Las tasas de analfabetismo variaban en 1960, para un total de 17 países, entre 8 y 62 por ciento. Cuatro países tenían más de la mitad de la población analfabeta, y 12, más de la cuarta parte. En el curso del decenio siguiente, en casi todos los casos se lograron algunos progresos. En 1970, las tasas variaban entre 6 y 54 por ciento; uno o dos países tenían más de la mitad de analfabetos y siete, más de la cuarta parte. Como se ve, los avances en este nivel fueron de todos modos limitados, y la meta de erradicar el analfabetismo aparece aún lejana.

Las mismas características se aprecian al estudiar los niveles educativos según los años de instrucción recibida. Entre 1960 y 1970, la proporción de población no escolarizada bajó perceptiblemente en casi todos los países de los que hay datos, con una excepción. En cuanto a la población que cumplió más de cuatro años de estudio, aumentó apreciablemente. El promedio de los porcentajes para ocho países estaba en 1960 en 42 por ciento y subió en 1970 a 53 por ciento.

Es digno de destacar que en la mitad de los países sobre los que se dispone de datos, aún en la generación de 20 a 24 años, entre un 20 por ciento y la mitad de las mujeres no ha recibido ninguna instrucción.

En síntesis, hay que destacar la expansión espectacular de la educación media y superior, el crecimiento moderado en la enseñanza primaria, y la subsistencia de "bolsones" sociales en los cuales la educación penetra con dificultad pues, aun cuando el servicio escolar exista, sus deficiencias cualitativas y las condiciones sociales, mantienen tasas de repetición y de deserción muy elevadas. Son muy notables las diferencias regionales en las tasas de deserción escolar, para la mayor parte de los países. Es obvia la correspondencia de este cuadro con la heterogeneidad social de la región y es claro también que contribuye a reforzarla.

LAS CATEGORÍAS SUMERGIDAS

Dentro del marco general de la región importa identificar dónde se encuentra el mayor número de niños con problemas muy agudos. A esos niños y sus familias designa la expresión "categorías sumergidas". El análisis muestra que en algunos casos se trata de grupos que forman unidades sociales compactas, localizadas en lugares definidos del territorio: es lo que ocurre con las comunidades de indígenas o con los barrios marginales. Pero en otros casos se trata solamente de categorías formadas por individuos o familias con ciertos problemas comunes,

pero dispersos en la estructura social y en el territorio. Varias de estas categorías se entrecruzan, sumando a veces sus efectos sobre las mismas personas.

La pobreza

Una de estas categorías es la pobreza. El examen anterior muestra cómo los problemas más graves de los niños, tanto en los aspectos biológicos como sicosociales, están ligados a la pobreza, cuya distribución en la región es muy dispar. Para nueve países estudiados, la proporción de la población pobre varía, desde el 8 por ciento de la población total en Argentina hasta el 65 por ciento en Honduras. En la mayor parte de los casos abarca entre un cuarto y la mitad de la población. El 60 por ciento de los pobres son rurales, aunque la población rural es inferior a la urbana. Tendencialmente, son familias más numerosas cuando más pobres, con una relación baja de personas activas, una proporción mucho más alta de lo normal de jefatura femenina y con un 55 por ciento de menores de 15 años. Los ingresos provienen sólo del trabajo. El desempleo es mayor que lo normal aunque, en una proporción alta, los jefes estén ocupados. Es característico el trabajo irregular, y la baja retribución explica en más de un 50 por ciento la pobreza. El nivel educativo es muy bajo en los jefes, y la deserción escolar es grande en los niños. Las uniones son tempranas y en alta proporción consensuales.

La familia problemática

Lo anterior explica que ciertas características de la familia estén frecuentemente ligadas a la pobreza y la agraven: tal es el caso de la alta proporción de menores, de la ausencia del padre, de la baja relación de personas activas. La explicación de los problemas de los niños exige comprender cómo interactúan en la familia, la morfología y los roles dentro de la misma, con la situación de clase y con las condiciones concretas de nutrición, salud, vivienda, cultura, trabajo e ingresos de sus miembros. Ciertos tipos de familia comportan para los niños graves problemas biológicos o sicosociales. Tendencialmente, generan problemas para los niños la unión y la ausencia del padre, el trabajo de la madre fuera del hogar cuando no tiene las soluciones o los reemplazos adecuados, el excesivo número de hijos en relación a la salud y a los recursos, la promiscuidad y el hacinamiento en las viviendas, las relaciones conflictivas, el autoritarismo y el "machismo", el recurso al trabajo prematuro de los niños, y también las situaciones traumáticas de las familias de emigrados, desplazados, presos y refugiados. Existen, por lo tanto, categorías de familias donde se acumulan los problemas de los niños. En algunos casos llegan a producir el niño abandonado. Una tipología de la familia problemática, o de "alto riesgo" para el niño, sería un instrumento capital para el diagnóstico y las políticas de la infancia.

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA NIÑEZ LATINOAMERICANA

El trabajo examina, a continuación, algunos de los principales problemas que debe enfrentar la niñez latinoamericana, especialmente los relacionados con los riesgos de muerte, señalando que éstos aumentan, entre otras causas, por las insuficiencias del desarrollo económico, por las postergaciones de la población rural, por las condiciones imperantes en las poblaciones indígenas, por la falta de instrucción de la madre, por los persistentes problemas nutricionales, por la fuerte incidencia de enfermedades provocadas por las condiciones sociales (alimentación, vivienda y sanidad ambiental) y por la insuficiente cobertura de los servicios.

Señala, asimismo, que los servicios de atención al preescolar son casi inexistentes o se limitan sólo a aspectos específicos del desarrollo del niño. Por otra parte, a pesar del desarrollo acelerado de los sistemas educativos, en casi todos los países de América Latina subsisten "bolsones" sociales a los cuales no llega la enseñanza primaria y donde los progresos educacionales son demasiado lentos. En las comunidades rurales, los niños indígenas sufren el conflicto resultante del choque de su idioma y cultura propias con la lengua y la cultura de la sociedad global. Los niños de medio rural y de los sectores urbanos marginales se ven obligados a incorporarse prematuramente al trabajo productivo y una proporción muy grande de la infancia latinoamericana desarrolla su existencia en un habitat urbano que compromete su salud física y oprime su desarrollo social y espiritual.

Una proporción importante de los problemas que afectan a los niños no pueden ser comprendidos ni menos resueltos —agrega el estudio del UNICEF— sin conocer las características de la familia, las cuales han sido poco estudiadas, siendo raras las políticas en este campo. Por otra parte, la responsabilidad primaria del cuidado de los niños descansa en las mujeres, la gran mayoría de las cuales deben realizar estas tareas en condiciones adversas que inciden en la situación y el desarrollo de los hijos. Las migraciones permanentes o estacionales, la inestabilidad del trabajo masculino y la propia inestabilidad de las uniones, multiplican las familias de jefatura femenina, que acumulan responsabilidades sobre la mujer, privándola de apoyos.

Los problemas antes señalados responden a causas múltiples que sería peligroso simplificar excesivamente. Sin embargo, parece claro que la mayor parte de ellos están directa o indirectamente, ligados a la pobreza y, por tanto, a la desigualdad en la distribución de los frutos del desarrollo. La edad de la madre; su nivel de instrucción; el peso del niño al nacer; el número alto de hijos; la desnutrición; las causas ambientales de muerte; la deserción y repitencia escolar; el trabajo prematuro; la vivienda y el habitat opresivos; un buen número

de las circunstancias que empujan a la inestabilidad familiar y hasta, en cierto grado, las dificultades de integración de la población indígena; la debilidad de la red de servicios y el aislamiento y postergación rurales, se explican en buena medida por la pobreza. Pero todas esas consecuencias empujan, a su vez, a la pobreza. A través de los "handicaps" que estampa en los niños, la pobreza se reproduce a sí misma.

No parece que puedan resolverse los problemas de la infancia sin cambiar las condiciones socioeconómicas y las pautas de distribución que generan la pobreza; ni que pueda erradicarse la pobreza sin eliminar, por acciones específicas, las deficiencias físicas y psicosociales que diezman la infancia latinoamericana, hacen penosa su existencia, y reducen sus oportunidades de participar luego como adultos, en forma digna y equitativa, de los frutos del progreso social.

LAS POLITICAS Y LOS SERVICIOS

Desarrollo, planificación y políticas públicas en materia social

En la década de los sesenta, los países de América Latina se propusieron metas ambiciosas de crecimiento económico. En promedio, las alcanzaron; sin embargo, las brechas con los países más desarrollados continuaron aumentando y el crecimiento mismo dejó problemas fundamentales sin resolver; entre ellos se encuentran, en buena parte, los de la infancia.

A partir de esa experiencia, se puso énfasis en que el progreso social no es consecuencia mecánica del crecimiento económico. Los países de América Latina y el Caribe suscribieron la Estrategia de las Naciones Unidas para la Segunda Década del Desarrollo, afiliándose a un enfoque unificado del mismo, que reunía en pie de igualdad objetivos sociales y económicos al servicio de la calidad de la vida humana.

Desde el comienzo, la preocupación por el desarrollo apareció en América Latina unida al instrumento de la planificación. En los años sesenta, todos los países habían creado sus organismos de planeamiento, aunque los planes pocas veces llegaron a ser herramientas de procesos planificados de desarrollo.

Ya en ese momento, habían sido incorporados a la planificación algunos sectores sociales, como la vivienda, la salud o la educación. Dentro de la concepción unificada del desarrollo, la planificación social tenía necesariamente que ser ampliada. En la presente década varios países abordaron nuevos temas como el desarrollo regional, el desarrollo rural integrado, el subempleo, la

alimentación y la nutrición, y, en relación a algunos temas, la problemática de la infancia. Con la cooperación internacional, se perfeccionaron las metodologías y se mejoró la capacitación de personal para la planificación social. En los organismos de integración subregional hubo un avance de la problemática social: planificación y estrategias comunes en Centroamérica; acuerdos sobre educación, salud y trabajo en el Pacto Andino.

Estos programas, sin embargo, no han sido uniformes, ni siempre en la misma dirección. El papel de las políticas públicas sigue siendo, en una u otra forma, capital. La responsabilidad por el curso del proceso, de hecho, recae sobre los gobiernos y la aplicación de un enfoque unificado del desarrollo, seguirá siendo inseparable de un conjunto vigoroso de políticas públicas en materia social y de alguna manera de planificarlas.

Planificación y políticas vinculadas a la infancia

Ya al comienzo de la década actual se había aceptado como principio la necesidad de abordar en forma integral la problemática infantil y en el curso de los años setenta, se multiplicó la creación de Servicios Integrados en áreas concretas afectadas por graves problemas. Al principio, se trató de integrar servicios formales. Después se impuso la idea de los Servicios Básicos para la Infancia, con participación activa de la comunidad, utilización de recursos locales y personal de preparación elemental y media.

Las políticas de alimentación y nutrición

La preocupación de los años cincuenta por los problemas nutricionales dio origen a una masa de información procedente de encuestas y a la implementación de programas de suplementación alimentaria, principalmente leche. Pero, desde el punto de vista alimentario y nutricional, el enfoque fue muchas veces débil y prestó poca atención a la distribución y la accesibilidad, problemas fundamentales de las categorías sumergidas. Una de las experiencias más interesantes fue la de los Programas Integrados de Nutrición Aplicada, que combinaron actividades educativas con labores de salud, educación y producción agropecuaria.

Los nuevos enfoques y la crisis alimentaria de 1972 activaron las iniciativas. Se ha mejorado el conocimiento; se ha fortalecido la red institucional en la región con la creación de un programa interagencial para promover la formulación y ejecución de políticas nacionales de alimentación y nutrición; se han multiplicado las instituciones por países y desarrollado algunos proyectos nacionales exitosos.

Políticas y servicios de salud

Las políticas de salud dirigidas a madres y niños, han experimentado, en América Latina, sucesivas modificaciones en la conceptualización y en la práctica. Desde el enfoque más o menos vertical que caracterizó a los servicios y programas de higiene materno-infantil (con énfasis en la supervisión del crecimiento, la alimentación, las vacunaciones y la educación en puericultura básica) se pasó en una primera fase, a la integración de las acciones preventivas y curativas, para ir luego a su inclusión en los servicios generales de salud.

La preocupación central es hoy la cobertura de los servicios, ya que la falta de recursos a veces, y más comúnmente su concentración en ciertas áreas y niveles sociales, es lo que explica la situación presente. La regionalización de los servicios responde a ese problema, pero aislada, no basta para solucionarlo.

Las metas establecidas en 1972 en el contexto del Plan Decenal de Salud, apuntan a reducir, en una medida ambiciosa, los riesgos de enfermedad y muerte para los menores de un año en un 50 por ciento; para los niños de 1 a 4 años; en un 60 por ciento; para las madres, en un 40 por ciento. Como condición para lograrlo, se estima necesario alcanzar 60 por ciento de cobertura en atención prenatal; 60 a 90 por ciento en el parto, y 60 por ciento en el postparto.

Servicios para preescolares

En los estratos medios y altos de América Latina y el Caribe, el ambiente generalmente garantiza la entrega de los elementos básicos para la estimulación, salud y nutrición de los niños. Las carencias de salud y nutrición se concentran en los pobres y tanto el ambiente físico como el tipo de estimulación psicosocial provoca desniveles en el coeficiente intelectual respecto a otros estratos. Esto se manifiesta posteriormente en el aprovechamiento escolar, produciéndose altas tasas de repetición y deserción en los primeros años. El efecto acumulado se proyecta luego a las posibilidades productivas y a la vida social. A mitad de este siglo comenzaron a surgir los jardines infantiles privados y públicos con el acento puesto principalmente en lo educativo; aunque en general, el fenómeno fue urbano y favoreció a los niños de familias acomodadas.

Los servicios educativos

En los años sesenta y lo que va de este decenio, la industria dejó de ser motor de empleo. La competencia por acceder a la parte privilegiada del mercado ocupacional ha sido muy grande, y la demanda social ha pasado a jugar un papel relevante en la educación. La enseñanza rural permanece relativamente

estancada y el desnivel con los grupos urbanos aumenta. La enseñanza primaria urbana continúa aumentando, pero es la educación media y superior la que presenta una expansión de ritmo excepcional. Niveles antes reservados a élites, alcanzan a vastos conglomerados de población.

La preocupación por establecer políticas para los grupos insuficientemente atendidos por la educación formal, ha generado esfuerzos en dos direcciones. El primero es el desarrollo de modalidades de educación "no formal" dirigidas a esos grupos. El segundo es un conjunto de renovaciones en la educación primaria y media, tendentes a modificar tanto los aspectos pedagógicos, como la productividad de los recursos. Entre estas renovaciones se pueden mencionar las experiencias de escuelas de producción que vinculan la enseñanza primaria a elementos científicos y al desarrollo y la capacitación especial de maestros para escuelas unidocentes.

Habitat y saneamiento ambiental

Los grandes problemas del habitat latinoamericano están vinculados a dos insuficiencias mayores de las políticas en este campo. Por una parte, haber sido desbordadas en las ciudades por el ritmo de la urbanización, viéndose obligadas a correr en retardo detrás de los hechos; por la otra, no haber logrado una capacidad razonable de penetración en el medio rural.

A los servicios de saneamiento ambiental, esencialmente el agua potable y la eliminación de desechos sólidos y líquidos, se les asigna obviamente una alta prioridad. Las metas fijadas a nivel regional para 1980 apuntan a suministrar agua potable a un 80 por ciento de la población urbana y a un 30 por ciento de la población rural.

Políticas de población

En general, las distintas orientaciones de política coinciden en señalar, junto con los objetivos estrictamente demográficos, el propósito de contribuir a crear las condiciones más favorables para el desarrollo del niño, evitar el nacimiento de hijos en condiciones adversas, aumentar la valoración del hijo, evitar los embarazos de alto riesgo, etc.

En cuanto al efecto demográfico de las políticas tendentes a mejorar las condiciones de la infancia, ellas redundan en la disminución de la mortalidad en los primeros años de vida y repercuten en el aumento del tamaño de la familia final y del ritmo de crecimiento de la población. Sin embargo, en la medida en que se eleven las condiciones de la infancia en otras dimensiones, como la educación y el nivel de vida, el efecto posterior puede ser una reducción de la fecundidad.

La familia

Tomar la familia como objeto de políticas implica, al menos, tres cosas: el diagnóstico de los problemas, elaborado para los distintos tipos de familia; la definición de tipos modificados de familia en que esos problemas esten resueltos; y la aplicación coherente de un conjunto de medidas de políticas para lograrlo.

El establecimiento de acciones efectivas en el campo de la familia exige, dado el retardo existente en América Latina, realizar un esfuerzo muy grande de investigación, recopilación de información empírica y discusión de políticas. Dentro de ese esfuerzo corresponde la elaboración de una tipología; mucho más completa que la existente, de las familias latinoamericanas y, en particular, una tipología de familias problemáticas, o familias de alto riesgo, en razón de sus efectos sobre la infancia.

Un "paquete" mínimo de medidas destinadas a producir coherentemente un cambio deseable en las familias, incluiría; a) provisión a los jefes de hogar de empleo estable, con ingreso suficiente, próximo al hogar; b) programas de salud, educación, vivienda e infraestructura de servicios básicos; c) programas de organización de las familias sobre la base del vecindario o la comunidad local, y e) adopción de medidas de apoyo de carácter legislativo en el marco de la planificación del desarrollo.

Estrategias frente a la pobreza y políticas de la infancia

En la perspectiva del enfoque unificado del desarrollo se han propuesto diversas estrategias para enfrentar la pobreza. Algunas de ellas ponen el acento en el pleno empleo, otras en el crecimiento con redistribución, otras en cambios estructurales más profundos. De algún modo todas esas estrategias suponen un conjunto de esfuerzos coordinados, orientados a satisfacer, para toda la población, las necesidades básicas; o a colocar al menos a toda la población en condiciones de poder autosatisfacerlas.

Entre todas esas necesidades básicas están las de los niños. En ese sentido, las políticas de la infancia entran, naturalmente, a integrar una estrategia contra la pobreza.

TENDENCIAS Y ESTRATEGIAS

En lo que falta del siglo, la población de América Latina seguirá creciendo fuertemente y la proporción de menores continuará alta. En consecuencia, la población infantil (de 0 a 14 años) aumentará al principio a razón de 3.3

millones por año, para incrementarse hacia fin de siglos a razón de 3,9 millones por año. En total, el número se elevará de los 150 millones de 1980 a 226 millones en el año 2000. Se prevé un aumento mayor en el número de adolescentes que en el número de niños pequeños.

El total de nacimientos por año crecerá, desde los 12 millones actuales, hasta cerca de 17 millones al fin del siglo. En promedio cada año habrá 240,000 nacimientos más que atender.

El incremento de la población en edad escolar será bastante más fuerte. Los 64 millones de 1980 se convertirán en 100 millones en el año 2000, es decir que aumentarán en promedio a razón de 1.8 millones por año.

Estos crecimientos tendrán una influencia importante en la necesaria expansión de los servicios para la infancia que, en conjunto, deberían crecer, por esa sola razón, al 2 por ciento anual aproximadamente. Sin embargo, el ritmo de expansión real habrá de ser mucho mayor en razón de los déficit de cobertura actuales.

Se mantendrá la tendencia de urbanización acelerada. La población urbana, en los años inmediatos, aumentará a razón de 8 millones por año, mientras la población rural lo hará a razón de 1.3 millones. Aparentemente, esa desigualdad se acentuará todavía algo más hacia fines de siglo, cuando el crecimiento urbano alcanzará, tal vez, a 12 ó 13 millones por año. Para esa época la población rural se habrá incrementado en 25 por ciento y la población urbana en 140 por ciento en relación a 1975.

Tendencias del desarrollo

El estudio del UNICEF agrega que si las anteriores tendencias presentan cierta firmeza, así del desarrollo económico son mucho más conjeturales. Es posible formular muy diversas hipótesis sobre la magnitud de los avances a lograr en lo que falta del siglo. El crecimiento económico de América Latina, que se detuvo a mitad de la década, en el curso de una crisis que afecta al modelo de desarrollo mundial, ha recommenzado en los últimos años, pero a un ritmo inferior al histórico. No hay, por tanto, tendencias estables que puedan ser proyectadas mecánicamente.

En materia de distribución del ingreso —señálase— las tendencias son preocupantes. Al parecer, los niveles promedio se elevan dejando detrás a los sectores pobres; los estratos más pobres, mantienen sus porcentajes y aumentan, por tanto, en número. Si no fuera así, al menos su número no decrece. Mientras tanto, estratos altos y sectores cada vez más amplios de los sectores medios

acceden a los niveles y pautas de consumo de las sociedades desarrolladas, generando un desequilibrio interno cada vez mayor. Desde el punto de vista de los problemas de la infancia, anula en gran parte los resultados del crecimiento económico, pues la pobreza genera problemas que las mejores políticas y los mejores servicios no pueden resolver.

Alimentación y nutrición

Las cifras de disponibilidad y consumo de alimentos, especialmente las que registran calorías por habitante, muestran una tendencia moderada al mejoramiento. Se han reducido algo el número de países con insuficiencia global y la proporción de los déficit. Pero la tendencia no es satisfactoria pues la evolución es demasiado lenta y algunos de los países con problemas mayores progresan poco.

En el caso particular de los niños, cuyas condiciones nutricionales están ligadas estrechamente a la situación familiar social, los mejoramientos resultan del éxito de las políticas y de los programas nutricionales específicos, que varían de país a país y, en general, tienen alcance reducido.

Salud

En el campo de la salud los progresos son efectivos, y se miden por la reducción de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida. Se espera que esa mejora continúe, puesto que las cifras de enfermedades y causas de muerte evitables aún son altas, y los márgenes para mejorar la calidad y cobertura de los servicios, muy grandes.

No obstante, es débil la tendencia a la penetración efectiva de la atención en áreas rurales, lo que lleva a ensayar actualmente nuevas estrategias como la de los servicios básicos de salud y los servicios integrados, de los cuales se esperan aumentos de eficacia significativos.

Educación

Es sostenida la tendencia a la expansión acelerada de la educación media y superior. Aunque la superior tiende en varios países a saturar el mercado ocupacional, las presiones sociales hacia la expansión de ambos niveles educativos seguirán siendo grandes en el futuro.

En la enseñanza básica las perspectivas son distintas: en algunos países que ya han alcanzado la cobertura de las necesidades, el crecimiento será lento y acompañará la evolución de la población. Existe una peligrosa tendencia a la

subsistencia de “bolsones” geográficos y sociales en que los progresos educativos serían demasiado lentos. Al mismo tiempo, al elevarse los niveles educativos del conjunto, los efectos de las carencias de educación básica serían más graves y acentuarían la marginación.

Habitat

La urbanización acelerada hará que los cambios en los asentamientos rurales sean lentos. La extensión de las redes viales y de las comunicaciones, tiende a romper el aislamiento total, a disminuir la distancia socio-cultural, a facilitar la emigración y a crear oportunidades para nuevas formas de acción.

Seguirá ampliándose la cobertura de algunos servicios, en especial del agua potable, pero con tendencia a dejar subsistir déficit grandes.

Los problemas de congestión y contaminación amenazan tomar proporciones alarmantes en las metrópolis y centros industriales y continuará la tendencia a crear formas de habitat urbano muy hostiles a los niños.

Las categorías sumergidas

Aparentemente, en lo relativo a la población indígena tribal, la tendencia apunta menos a su integración o a su preservación que a su extinción. En cuanto a las poblaciones indígenas que habitan sectores marginales urbanos, en muchos países seguirán siendo una parte importante del fenómeno de la urbanización y no hay señales claras de que sus problemas se atenúen en el futuro. Tampoco tienden a resolverse los problemas de las comunidades indígenas agrícolas.

ALGUNAS ORIENTACIONES DE LAS ESTRATEGIAS Y POLITICAS RELATIVAS A LA INFANCIA

La recapitulación que sigue sólo intenta ordenar las conclusiones sugeridas por el examen de la situación de la infancia en el proceso actual del desarrollo latinoamericano y su única finalidad es facilitar la reflexión sobre ellas. En particular, no tiene en cuenta el conjunto de condiciones propias de cada país, ni la diversidad de opciones existentes en la región en cuanto a estrategias e instrumentos.

i) En los últimos decenios, América Latina ha logrado conquistas ambiciosas. Subsiste, sin embargo, para la infancia un saldo trágico. Hoy, en un enfoque unificado del desarrollo como el que respalda la comunidad latinoamericana, la vida, la salud y el bienestar de los niños son necesariamente objetivos conscientes

y expresos. En consecuencia, son también objetivos expresos remover las causas que producen el saldo trágico: la extrema pobreza, la postergación de las categorías sumergidas, la sordidez de sus marcos de vida, la insuficiencia de las políticas. Esto vuelve indispensable la existencia de una estrategia para la infancia, que debe estar inserta en la planificación del desarrollo.

ii) Para ello, es condición previa la existencia de una planificación social eficaz. Esto da gran relieve a la conciencia que los gobiernos han tomado, en los últimos años, de su necesidad, y exige consolidar el desarrollo institucional que se manifiesta en materia de órganos de planificación social, de estudio y de ejecución, el progreso en los métodos, el avance logrado en la capacitación personal.

iii) Los problemas específicos de la infancia deben ser tomados en conjunto para estudiarlos y formular una estrategia que debe quedar recogida en las metas, políticas y programas del desarrollo planificado. Es fundamental lograr la ejecución a través de acciones coordinadas y continuar el progreso en los métodos de control y evaluación con técnicas adecuadas a la naturaleza de los programas.

iv) Las políticas específicamente orientadas a los niños son capitales en la lucha contra la pobreza, puesto que la pobreza extrema se reproduce a sí misma a través de las desventajas con que marca a los niños. Estas políticas no pueden actuar sólo en el plano económico ni sobre individuos aislados. Deben tomar en cuenta, en forma muy especial, los problemas sociales de los grupos y categorías sumergidos.

v) En muchos campos, la experiencia lleva hacia acciones y servicios integrados, que superan la tradición de acciones sectoriales aisladas. Eso responde, por una parte, a que problemas como la alimentación, la salud, la sanidad ambiental y el habitat, el empleo, la educación o los recursos productivos, están tan interrelacionados que no se consolidan logros en un aspecto sin avanzar en los otros.

vi) Las políticas de alimentación y nutrición deben enfocar la producción de alimentos y su disponibilidad, accesibilidad, consumo y utilización biológica, como formando parte de un sistema. A nivel local se recomienda las acciones integradas, con participación de la comunidad, orientadas a dar prioridad a la nutrición infantil, pero a través de la situación familiar.

vii) La prioridad máxima en los servicios de salud deben asignarse a la cobertura total. Esto debe expresarse en un mayor énfasis en la atención primaria de salud, que abarque la educación y la acción, con utilización de

personal local, de calificación media o elemental, y participación de la comunidad, considerando a la familia como unidad de atención.

viii) Existe la convicción de que muchos daños, tal vez irreversibles, podrían evitarse con una acción enérgica dirigida a atender a los niños en edad preescolar, especialmente a aquellos pertenecientes a los grupos de alto riesgo y a las categorías sumergidas. Esta acción no debe ser sólo educativa, ni sólo preparatoria para la escuela: debe tomar a la familia y a la madre como objetivos estratégicos y abarcar alimentación, salud, estimulación temprana y la acción integrada sobre las condiciones sociales.

ix) Es indispensable una estrategia de mejoramiento del habitat marginal. Aunque se aporten recursos materiales y técnicos en mucho mayor volumen, no será posible sustituir el esfuerzo espontáneo de la gente. Los recursos deben dirigirse a apoyar ese esfuerzo y en particular, la participación organizada de la comunidad.

x) Habrá que poner una gran atención en la familia, estudiar sus formas y sus problemas, para entender mejor los de los niños. Será necesario concebir políticas imaginativas para ayudar a superar las situaciones problemáticas y deberá prestarse particular interés a la situación de la mujer. Manteniendo las acciones directas que tienden a cubrir las necesidades de los niños abandonados, es necesario recordar que el único rescate real es el rescate del niño con su familia, y que la única forma de asegurarlo es impedir su naufragio.

CUADRO ESTADISTICO DE LA POBLACION INFANTIL DE AMERICA LATINA, 1979

Región y País	Población Total Menor de 15 Años, 1975 (miles)	Menores de 5 Años, 1975 (miles)	Niños de 5 a 9 Años, 1975 (miles)	Niños de 10 a 14 Años, 1975 (miles)	Porcentaje de Población Total Menor de 15 Años, 1975	Población Total Proyectada Menor de 15 Años, Año 2000 (miles)	Porcentaje de Aumento de Menores de 15 Años, 1975-2000	Tasa de Mortalidad Infantil	Esperanza de Vida al Nacer (Años)	Porcentaje de Matrícula Escolar, 1975				Niños en Edad Escolar por Maestro, 1975	Porcentaje de Calorías Necesarias que Recibe Cada Niño
										Varones	Niñas	Varones	Niñas		
	6-11	6-11	12-17	12-17											
TOTAL MUNDIAL	1.439.286	529.615	469.344	440.327	36	1.930.010	34	99	60	76	64	55	46	50	107
REGIONES MAS DESARROLLADAS	281.116	90.326	91.930	98.860	25	302.061	7	22	71	94	94	84	85	27	132
REGIONES MENOS DESARROLLADAS	1.158.170	439.289	377.414	341.467	40	1.627.949	41	113	56	70	53	42	28	63	96
AMERICA LATINA	134.032	51.103	43.136	39.793	42	226.017	69	84	62	78	78	58	54	63	107
AMERICA CENTRAL	36.854	14.264	12.214	10.386	47	68.871	87	68	63	84	83	58	46		
Costa Rica	84	293	275	273	42	1.758	50	38	68	94	96	49	50	49	112
El Salvador	1.908	730	628	550	46	3.635	90	56	58	62	63	58	49	86	82
Guatemala	2.710	1.078	891	743	44	4.900	81	75	53	61	49	32	24	97	91
Honduras	1.366	560	443	363	47	2.839	109	103	55	67	67	40	39	67	31
México	28.725	10.857	9.385	7.957	47	57.876	87	86	65	91	89	62	47	68	116
Nicaragua	1.094	440	364	300	48	2.157	37	110	63	54	57	47	48	94	108
Panamá	720	268	238	214	43	1.206	68	47	66	94	95	72	70	37	101
ZONA DEL CARIBE	10.710	3.704	3.616	3.390	40	13.346	25	64	64	85	87	60	59	-	-
Barbados	83	25	27	31	34	70	16	28	89	-	-	-	44	133	
Cuba	3.469	1.110	1.200	1.152	37	4.600	33	27	70	100	100	87	63	28	118
Guadalupe	142	47	46	46	40	131	8	35	85	100	100	75	92	-	103
Haití	1.840	677	606	568	40	2.511	36	115	50	44	34	23	16	186	80
Jamaica	938	313	318	306	46	927	2	20	68	89	90	58	65	50	118
Martinica	148	60	51	47	41	131	12	32	65	100	100	78	96	-	103
Puerto Rico	984	311	337	336	34	908	8	21	72	100	100	89	94	44	-
República Dominicana	2.264	895	742	617	48	3.303	47	96	58	75	79	56	56	86	98
Trinidad y Tobago	394	120	131	143	38	322	18	31	66	96	96	70	64	-	106
ZONA TROPICAL DE AMERICA DEL SUR	74.792	29.070	23.483	22.239	43	130.404	74	98	61	70	72	58	54	-	-
Bolivia	1.950	773	630	547	43	3.916	96	157	48	71	63	58	39	45	78
Brasil	48.238	18.668	14.206	13.362	42	87.148	88	108	61	69	71	54	52	43	106
Colombia	9.410	3.153	2.915	3.342	40	10.413	11	90	61	62	67	54	56	62	98
Ecuador	3.284	1.257	1.095	912	46	5.833	79	66	60	79	79	56	52	84	94
Guyana	346	116	119	111	44	361	4	50	88	88	86	63	62	41	103
Paraguay	1.194	456	397	341	45	2.094	75	65	62	76	76	53	42	43	118
Perú	6.755	2.670	2.257	1.878	44	11.917	76	80	56	81	78	80	67	94	99
Surinam	210	78	70	62	50	373	78	30	86	-	-	-	-	-	105
Venezuela	5.427	1.949	1.794	1.684	44	8.451	56	49	85	75	74	53	58	59	97
ZONA TEMPLADA DE AMERICA DEL SUR	11.676	4.075	3.823	3.778	30	13.396	15	57	66	98	98	70	73	-	-
Argentina	7.236	2.562	2.376	2.298	29	8.226	14	69	88	100	100	61	86	27	124
Chile	3.661	1.260	1.184	1.227	36	4.349	19	58	63	100	100	85	85	42	112
Uruguay	779	263	263	253	28	821	6	49	69	70	71	72	80	32	112