

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS



CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA

I I N

XVII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
18 al 21 de octubre de 1993
San José, Costa Rica

OEA/Ser.K/XXIV.17.1
CPN/doc.8/93
18 octubre 1993
Original: español

LOS CONGRESOS PANAMERICANOS DEL NIÑO

LA IMAGEN DE LA INFANCIA A TRAVES DE LOS CONGRESOS PANAMERICANOS DEL NIÑO (*)

2.1 Introducción: La relevancia de la historia de las ideas sobre la niñez.

No cabe duda que durante los últimas décadas ha aumentado significativamente el interés y la curiosidad intelectual por conocer más profundamente las dimensiones que definen la posición social de la infancia. En efecto, la prueba más clara del consenso universal que existe sobre la necesidad de proteger los derechos específicos que le corresponden a la niñez, está dada por la reciente aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de la Asamblea General de la ONU.

Los desafíos que plantea la aplicación de este instrumento internacional, necesariamente conducen a la reflexión de lo que ha sido la evolución del concepto "niño". Según Verhellen, el desarrollo conceptual más reciente sobre este tópico, apunta a que la posición del niño en la sociedad no sólo sea considerada desde el ángulo del "niño como niño", sino que además en su condición de "niño como ser humano". El cambio radical que representa esta nueva postura, consiste en concebir al niño como ser humano y no sólo como "ser humano en formación" (Verhellen, 1989).

Esta preocupación actual por la teoría y práctica de los derechos del niño, que sin duda tiene profundas implicancias políticas, sociales y culturales, plantea interrogantes acerca del origen del concepto niño: ¿cuándo y en qué condiciones se "inventa" la idea del niño como una categoría social identificable y única?

Dos historiadores - Phillipe Aries y Lloyd deMause - han ejercido una profunda influencia con respecto a la evolución histórica de la idea sobre la posición social del niño. Aries mantiene que alrededor del siglo 17 surge en Europa una concepción de niñez. Antes de ese período, la infancia era ignorada y los niños eran tratados como adultos en miniatura. El nuevo concepto, activó el involucramiento de padres e instituciones sociales con las peculiaridades de la niñez. Aries postula que como resultado de ello, los niños, que antes eran ignorados, pasan a convertirse en objeto de intervención por parte de padres y autoridades estatales que ahora creen en la importancia de intervenir a fin de asegurar que el niño maleable se desarrolle en un adulto aceptable (Aries, 1987).

Por su parte, deMause abre el texto de su análisis con la ya famosa frase: "La historia de la infancia es una pesadilla de la que hemos empezado a despertar hace muy poco. Cuanto más se retrocede en el pasado, más bajo es el nivel de la puericultura y más expuestos están los niños a la muerte violenta, el abandono, los golpes, el terror y los abusos sexuales". A partir de una concepción psicogénica de la historia, este autor aplica un esquema evolutivo donde el siglo 18 aparece como un momento histórico crucial en el que las actitudes hacia los niños mejoran (deMause, 1982).

(*) Este documento forma parte del Reporte Especial sobre Situación de la Niñez en las Américas, a ser presentado ante la XXIV Asamblea General de la O.E.A.-1994

Si bien Aries y deMause difieren en cuanto al trato recibido por el niño durante la Edad Media, ambos proponen que alrededor del siglo 18 se dió un cambio cualitativo en las formas de concebir la posición social de la infancia. A pesar que las ideas de estos autores han sido cuestionadas a la luz de nuevas investigaciones históricas sobre este tema, las mismas han tenido un significativo impacto en sectores del mundo académico de los países industrializados interesados en el tema de la infancia en general y de los derechos del niño en particular (Fox, 1989).

Qué relevancia tienen estas interpretaciones sobre la evolución histórica del concepto niñez para América Latina y el Caribe? Desde un punto de vista amplio, cabe reconocer que estas investigaciones pioneras abren rutas intelectuales nuevas, rescatando un tema que hasta hace poco era prácticamente ignorado. Más concretamente, es dable esperar que estos avances estimulen en nuestra región investigaciones que profundicen en la especificidad del desarrollo del concepto "niño latino-americano".

Un contraste preliminar de la realidad latinoamericana con los argumentos esgrimidos por estos autores, revela importantes diferencias. Así, por ejemplo, la situación actual del niño americano - descrita en capítulos posteriores de este trabajo - conduce inevitablemente a un cuestionamiento de la tesis optimista de deMause, que plantea que los horrores que sufría el niño en el pasado se van superando a medida que la sociedad europea ingresa a la modernidad. La pesadilla de ayer descrita por deMause - muerte violenta, abandono, golpes, terror y abusos sexuales - es una cruel realidad para el niño latinoamericano de hoy.

En cuanto a Aries, una de sus tesis más importantes, basada en un ingenioso y original análisis de pinturas del medioevo europeo, señala que durante la Edad Media dicha sociedad no podía representar bien al niño, y menos todavía al adolescente. "La duración de la infancia se reducía al período de su mayor fragilidad ...; en cuanto podía desenvolverse físicamente, se lo mezclaba rápidamente con los adultos, con quienes compartía sus trabajos y juegos. El bebé se convertía en seguida en un hombre joven sin pasar por las etapas de la juventud, las cuales probablemente existían antes de la Edad Media y que se han vuelto esenciales hoy día en las sociedades desarrolladas". Las implicaciones educativas de esta situación, son expuestas de la siguiente manera por Aries: "La transmisión de valores y conocimientos, y en general la socialización del niño, no estaba garantizada por la familia, ni controlada por ella. Al niño se le separaba en seguida de sus padres, y puede decirse que la educación, durante muchos siglos, fue obra del aprendizaje, gracias a la convivencia del niño o del joven con los adultos, con quienes aprendía lo necesario ayudando a los mayores a hacerlo".

Era similar la situación en América hace 500 años? Un análisis de las costumbres familiares en culturas prehispánicas, tales como la Azteca, Mixteca y Maya, basado también en pinturas de la época, indica que, a diferencia de lo que acontecía en la Europa Medieval, la familia asumía un papel central en la socialización del niño: "De las siete pinturas que hay en la Colección de Mendoza desde la 49 hasta la 56 inclusive, se puede rastrear el sistema de educación que daban a sus hijos los mexicanos y el sumo cuidado con que velaban sobre sus acciones... En la pintura 50 se representa a un niño de 4 años a quien ocupan sus padres en cosas fáciles para irlo imponiendo al trabajo; un niño de 5 años que, cargado de un ligero hacecillo, acompaña a su padre al mercado; una niña de la misma edad que comienza a aprender a hilar, y un niño de 6 años a quien ocupa su padre en recoger los granos de maíz y otras menudencias que casualmente se desperdiciaban en el mercado... En la pintura 53 se representan dos jóvenes de 15 años de los cuales a uno pone su padre en poder de un sacerdote para que le enseñe los ritos de la religión y al otro en poder de un achcauhtli u oficial del ejército para que le instruya en el arte militar" (AIN-México, 1979).

Las profundas diferencias existentes entre el niño prehispánico y el niño del medioevo europeo, no hacen más que poner en evidencia las complejidades que presenta el análisis de la evolución histórica de la idea del niño en América. En efecto, las costumbres y tradiciones culturales prehispánicas no sólo perdurarán en el tiempo, sino que además se entremezclarán con concepciones europeas sobre la familia e infancia. En otras palabras, la evolución de la imagen del niño latinoamericano está inserta dentro del proceso más amplio en el que se conjugan la premodernidad, modernidad y postmodernidad. En palabras de Calderón: "...es posible pensar que varios procesos y pensamientos conviven en América Latina, unos completando la modernidad, otros desarrollando la confusa post-modernidad y algunos otros manteniendo la premodernidad: pero todos ellos conviven mixtos y subordinados" (Calderón, 1987).

Aplicando esta perspectiva al esfuerzo por dilucidar el concepto actual sobre niñez, quizás sea útil pensar en la premodernidad como representada por las formas culturales prehispánicas y sus posteriores reformulaciones durante la colonia. Las expresiones más características del modernismo se dan con mayor fuerza durante gran parte del siglo 20, período en el que se desarrolla una concepción del niño basada fundamentalmente en la aplicación de los avances habidos en las disciplinas de salud, educación, trabajo social y jurídica. Se trata de una época de claros avances en el combate contra el analfabetismo y las enfermedades culpables de la mortalidad infantil. Surge el modelo asistencialista, cuyos componentes fundamentales son los códigos del menor, así como las instituciones estatales encargadas de velar por la protección y rehabilitación del niño abandonado e infractor. En cierto sentido, el modernismo construye una imagen dualista del niño, representada por la aspiración de "mejorar" al "menor" latinoamericano - negro, indio, mestizo, mulato - para eventualmente acercarlo a las características del "niño ideal", que corresponden a las del niño europeo. Tal vez la Convención sobre los Derechos del Niño representa el hito que marcará el inicio de una profunda transformación en la concepción del niño latinoamericano.

Vista la problemática del niño latinoamericano desde esta perspectiva, resulta importante resaltar que la aplicación de la Convención y del Plan de Acción no se hará en un "vacío histórico". Por el contrario, su puesta en práctica se verá considerablemente facilitada si se toma en cuenta la evolución histórica que ha sufrido el concepto de "niño latinoamericano", ya que ello permitirá una comprensión más cabal de las prácticas e instituciones que deberán cambiarse o fortalecerse, a fin de hacer realidad los derechos del niño en la región.

Como un aporte en la dirección de rescatar la imagen que del niño latinoamericano se ha venido construyendo a lo largo de este siglo, así como para brindar un contexto histórico al examen que se presenta en este documento sobre el estado actual de la infancia de la región, este capítulo analiza el contenido de los 16 Congresos Panamericanos del Niño realizados entre 1916 y 1984.

2.2 El Congreso Panamericano del Niño.

La preocupación sobre las condiciones sociales y culturales en que se encontraba gran parte de los niños de nuestras Américas, impulsó a los gobiernos de principios de siglo a crear un foro de discusión permanente, los Congresos Panamericanos del Niño.

A comienzos de este siglo se hizo frecuente en Europa y Estados Unidos la realización de congresos internacionales para tratar el tema de la niñez. En 1905 tiene lugar en París un evento sobre los problemas de la alimentación de la infancia. En 1907, en Bruselas, se realizó un congreso sobre la protección de la primera infancia.

A principios de siglo, sesionó en Washington, en 1909, el Congreso Nacional del Niño. Se planteó allí la necesidad de crear una oficina federal centralizadora de la información sobre la infancia y una oficina nacional para la protección de los niños indigentes o abandonados. El "Cottage Plan" fue una propuesta para internar niños carentes surgida de este congreso.

En 1911 en París, tuvo lugar el primer Congreso Internacional de Tribunales de Menores. El único antecedente con que se contaba en el siglo anterior había sido La Juvenile Court Act, de Illinois, en 1899. Un año después de este Congreso de París, se difunde la creación de tribunales de menores en toda Francia.

Para 1912 en Bruselas, sesionó el Primer Congreso de Protección a la Infancia. Y en 1913, por primera vez en América Latina, se realizó el Primer Congreso Nacional del Niño, en Buenos Aires. Para 1915, una asamblea de adherentes a este congreso, solicitó la convocatoria de un Primer Congreso Americano del Niño. Un año después, en Buenos Aires, se realizó el Primer Congreso Panamericano del Niño.

La situación de los niños en América no era sustancialmente nueva para 1916, año del primer Congreso Panamericano, pero este inicio del siglo recogía el sentir de una sociedad americana que desde la mitad del siglo anterior había ido consolidando sus Estados con el referente europeo y sentía que debía responder y acompañar las inquietudes que Europa se había planteado ya en el correr de los siglos 17 y 18 con respecto a la niñez.

En 1922, en ocasión de celebrarse el III Congreso Panamericano del Niño, se propuso la creación de la Oficina Internacional Panamericana del Niño con sede en Montevideo, la que se efectivizó en el IV Congreso, con la creación del Instituto Interamericano del Niño. Los Congresos Panamericanos del Niño pasan a ser un órgano del Instituto y foro permanente del sistema interamericano, al integrarse el IIN a la OEA en 1950.

RECUADRO 2-1

GUIA DE LOS CONGRESOS PANAMERICANOS DEL NIÑO

I Congreso	Buenos Aires	1916
II Congreso	Montevideo	1919
III Congreso	Rio de Janeiro	1922
IV Congreso	Santiago de Chile	1924
V Congreso	La Habana	1927
VI Congreso	Lima	1930
VII Congreso	México	1935
VIII Congreso	Washington	1942
IX Congreso	Caracas	1948
X Congreso	Panamá	1955
XI Congreso	Bogotá	1959
XII Congreso	Mar del Plata (Argentina)	1963
XIII Congreso	Quito	1968
XIV Congreso	Santiago de Chile	1973
XV Congreso	Montevideo	1977
XVI Congreso	Washington	1984
XVII Congreso (propuesta)	San José, Costa Rica	1993

2.3 Consideraciones metodológicas.

Se presenta una periodización tentativa a partir del análisis de discurso de los sucesivos congresos panamericanos desde 1916 hasta 1984, que intenta señalar algunos cambios sensibles de paradigma en el pensamiento del Sistema Interamericano sobre el tema infancia.

La aproximación al discurso se realiza sobre la base del estudio de las resoluciones, recomendaciones y ponencias presentadas en los Congresos Panamericanos del Niño. Como tarea auxiliar al método, en un trabajo previo (S. Iglesias, H. Villagra, L. Barrios, en prensa) se elaboró un vocabulario de los términos que se fueron repitiendo con insistencia a lo largo de cada congreso.

A partir de ese material lingüístico, se contextualiza socio-culturalmente el discurso de los congresos. En esta contextualización, se rescatan algunas ideas/fuerza que se vinculaban directamente con la situación de los así llamados "menores": el rol del Estado y sus instituciones; la operatividad de las agrupaciones caritativas; el campo jurídico y el educacional; las ciencias que rodearon al niño como la medicina y las ciencias sociales; las ideologías dominantes en este recorrido histórico y en forma más general y difusa, el estado del conocimiento para la época.

Cabe, como advertencia, señalar que todo discurso puede tener más de una lectura. "Los hombres no se entienden entre sí porque ciertamente se transmitan señales de las cosas; tampoco porque estén de acuerdo en producir el mismo concepto de modo exacto y perfecto, sino porque se relacionan mutuamente en el mismo eslabón de la cadena de sus percepciones sensitivas y de la creación interior de sus conceptos, tocan la misma tecla de su instrumento espiritual, a consecuencia de lo cual salen a la luz en cada uno conceptos correspondientes, pero no idénticos (Humboldt, 1978).

De este análisis surgen los tres grandes períodos que se analizan a lo largo del capítulo: 1916/1935; 1942/1968 y 1973/1984.

2.4 El Niño Impuro (1916/1935).

¿De cuál niño se habló en los primeros veinte años de los congresos panamericanos que se reunieron hasta 1935, cuando fueron interrumpidos por la segunda guerra mundial? De la inmensa mayoría de los niños que poblaban nuestra América: los mestizos, negros, mulatos e hijos de inmigrantes pobres procedentes del sur de Europa.

Estos niños analfabetos, que sumaban el 50% de la población y que al decir de un congresista de 1924, "tienen apenas un barniz finísimo de civilización y no tienen noción alguna de sus deberes como seres humanos" (1924)*, poco iban a ayudar al progreso de un continente llamado a expandir sus industrias, su mercado y participar de la convivencia civilizada con el resto de Occidente.

(*) Las citas textuales de ponencias y resoluciones de los Congresos Panamericanos del Niño están indicadas a lo largo del texto entre comillas y el año del congreso figura entre paréntesis al final de la cita.

Partiendo de la premisa de que "la vida entera del hombre depende de la manera cómo sea dirigida su infancia" (1916), los congresos instaron a los gobiernos para que la escuela pública estimulara "el cultivo de la iniciativa, de la personalidad, de la obediencia y de las demás virtudes cívicas" (1927).

Este ideal de educación y disciplina se insertaba en la concepción más general de la confrontación civilización/bar- barie. Bajo la influencia del positivismo, ideólogos y políticos apostaban a la civilización. Pero ésta sólo se construiría si las nuevas sociedades se fundaban sobre dos grandes pilares: educación y trabajo. Este binomio educación/trabajo era indisoluble para esta sociedad que no quería quedar retrasada en el espejo del desarrollo. El Congreso de 1919, "hace votos" para que las naciones americanas "orienten la enseñanza primaria con un criterio más práctico y en consecuencia con las exigencias elementales de la industria".

Era necesario, entonces, acortar rápidamente distancias entre esta niñez y la niñez soñada, "exponentes de una raza nueva, sana y fuerte" (1924).

La ciencia debía ponerse al servicio de este empresa salvacionista. Y la eugenesia fue la "ciencia" llamada a disipar esta oscura amenaza.

Había que "seleccionar a los inmigrantes" como futuros progenitores; realizar una certera profilaxis conceptual; evitar que "la deficiencia psíquica se transmitiera por la herencia". Es decir, "dar solución a los problemas de orden social entre los que debe tener preferencia el mejoramiento étnico" (1922).

La idea que inspiró las leyes de inmigración en Brasil consideraba a su población "fea y genéticamente inferior por causa de la presencia de sangre negro-africana" (García Mendez, E. 1990). Y

Sarmiento agradecía la suerte de que hubiese sido "providencial que un tirano haya hecho morir a todo ese pueblo guaraní" (Sarmiento, 1915).

Algunos parecían coincidir con el conde Joseph Arthur de Gobineau, embajador francés en Brasil, influyente figura del pensamiento positivista europeo más conservador, que creía que las razas no europeas carecían de base biológica suficiente para civilizarse.

Pero había otras voces que creían que los congresos iban a ser "verdaderas cruzadas de redención" en la defensa del porvenir de la raza americana.

Así, los congresos instaron a la escuela primaria a fortalecer la moral y el espíritu del niño, para salvaguardarlo de la enfermedad, la ignorancia y el vicio.

Para llevar adelante esta ardua tarea, los maestros debían "medirlos física y mentalmente". Para ello existían los instrumentos de la biometría, otra "ciencia", que conocía del desarrollo físico y mental de los niños y colaboraba a regular su crecimiento y dar base a una educación apropiada. Merecía especial atención el caso del niño mestizo que constituía la mayoría de la población, al que había que confrontar con el "índice tipo del niño normal" (1930), seguramente un índice europeo, como el de medición de la inteligencia de Binet-Simon que se aplicaba en las escuelas, para fomentar su "desenvolvimiento bio/psíquico". El examen previo al ingreso a la escuela y la pedagogía correctiva debían auxiliar a "seleccionar con certidumbre científica a los deficientes y a los mejor dotados" (1935).

Pero también a las madres debía enseñárseles los conceptos de la higiene como "medio de protección de la raza, el concepto del deber y la ley moral como defensa del hogar" (1922). La Sociedad Mexicana de Eugenesia (1935) recomendaba a los países de América Latina, "la importancia que los estudios biológicos y sociales tienen en relación con los problemas del niño, especialmente, en los países latinos".

Al "problema" indígena y negro se sumaban en algunos países el "problema" de las nuevas inmigraciones.

América Latina había mantenido desde 1850 en adelante una política de estímulo a la inmigración europea. Juan B. Alberdi en 1853, había incorporado a la Constitución de su país, Argentina, su teoría de que "gobernar es poblar". "El gobierno federal estimulará las inmigraciones europeas" (art. 28).

El México, Porfirio Díaz había tratado, hacia 1880, de establecer colonias europeas en la costa del golfo de México y en Chiapas. Ecuador aprobaba una ley de inmigración en 1889, Perú en 1893, Venezuela en 1894, Costa Rica en 1896.

Pero lo que ofrecía América Latina, sobre todo el Caribe y el Pacífico, a estos inmigrantes no era atractivo desde el punto de vista económico y menos aún en relación con las condiciones en que se desenvolvía el trabajo, por lo que fueron pocas numerosas estas inmigraciones europeas.

Las sucesivas leyes de abolición de la esclavitud que se aprobaron y no cumplieron desde 1825 en algunos países, hasta su aceptación ya casi entrado el siglo, habían detenido el tráfico de esclavos negros en América. Por otra parte, en los países andinos, el desarrollo del modelo capitalista se enfrentó a la ausencia de mano de obra indígena ya que estas poblaciones, distanciadas de la economía monetaria, se retiraron hacia las sierras, viviendo de una economía agrícola de subsistencia (Cotler, 1978).

En 1847 se inauguró una nueva modalidad de "trata", semi-esclava. Cuba, Perú y México establecieron contratos de trabajo con poblaciones chinas y más tarde, japonesas, que permitieron subsanar la carencia de mano de obra. Agentes locales en los puertos chinos reclutaban a la población más miserable y recorrían los campos en búsqueda de trabajadores desocupados para enrolosarlos en contratos. Estos vendrían a desarrollar la agricultura costeña, construir ferrocarriles y cortar caña de azúcar.

En Cuba, el censo de población de 1877 mostraba un 3% de población asiática en su territorio. Y el censo de Perú de 1876, un 1.9%. En las décadas posteriores, esta población inicialmente rural, fue migrando hacia las ciudades. El caso de Lima fue uno de los más evidentes (Sánchez Albornoz, 1974).

El doctor Carlos Enrique Paz Soldán, médico peruano participante en varios congresos panamericanos, en el Congreso de 1935 tituló su ponencia "Los niños que poblarán la América y su selección racial". Preocupaba al doctor Paz Soldán que "Aquí en el VII Congreso, sólo un inquietante problema de genética racial digno de un voto particular de esta sabia asamblea: el peligro es Asia, representada por ese aluvión que desde el Imperio del Sol Levante está irrumpiendo sobre América. Hay una asiaticación racial que cuidadosa y deliberadamente fomentadas, urge que sea objeto de estudio. No hacerlo así sería tolerar una mediatización de consecuencias deplorables. La fertilidad de los nipones es superior a la de los nativos. El 4% de los niños que nacen vienen teñidos de amarillo, con ojos oblicuos que mal podrían mirar más tarde el alma de la vieja y romántica Urbe, con la misma emoción racial con que nosotros la vemos ..".

Se trabajó con ahínco por cambiar y mejorar la raza americana, pero, creemos, atendiendo a la realidad de hoy, que fue una tarea irrealizable.

2.4.1 El niño sano, fuerte y viril. La mayoría concurrencia de médicos a estos congresos, centralizó casi todas las resoluciones y recomendaciones en el eje: higiene, salud, enfermedad, con sus connotaciones genéticas. Invadiendo incluso, los otros grandes ejes temáticos importantes: el legislativo y el educacional.

Para lograr la "nueva raza americana" en la que tantos delegados hicieron hincapié, el concepto de salud que aportaba la nueva disciplina recién incorporada a la cultura americana, la pediatría, era el principio irradiador de todas las medidas. Si se contaba con "la enseñanza en la escuela primaria de la higiene y la puericultura en forma objetiva y práctica", se obtendría "una eficiente profilaxis de las enfermedades infecciosas y de la mortalidad infantil" (1919).

Se proclamaba "las ventajas de una estrecha cooperación entre los médicos y los maestros" (1935). Las Gotas de Leche, las casas maternales, los hogares-escuelas, las clínicas de neuropsiquiatría donde se podrían estudiar los problemas del comportamiento del niño, las colonias de vacaciones para niños "débiles", las disposiciones y medidas legales para hacer obligatoria "la enseñanza científica antialcohólica" (1927), así como limitar el "tráfico licorero", fueron sólo parte de las innumerables recomendaciones de los congresos para tratar de mejorar el estado sanitario de la población infantil.

A comienzos del siglo 20 la autoridad médica era indiscutible para la sociedad de la época y estuvo siempre presente en los congresos de este período. El médico era el hombre de ciencia, el consejero de la familia, el salvador del cuerpo y del alma. El debía "enseñar al enfermo a disciplinarse en todos sus modos de obrar, tanto físicos como morales, en su modo de vivir y de reaccionar".

También se le pedía lo inalcanzable. "Investigar por todos los medios a su alcance cuál es la herencia constitucional de los mismos (los niños), para corregir la anomalía constitucional si existiere" (1922).

Las recomendaciones médico-sanitarias se complementaron con disposiciones sobre la reglamentación del trabajo de niños que el Tratado de Paz de Versalles había instituido y la primera Conferencia Internacional del Trabajo, en Washington, en 1919, había aprobado.

El incipiente desarrollo manufacturero industrial necesitó abundante mano de obra. La migración campo/ciudad suministró contingentes de trabajadores entre los que se incluían mujeres y niños.

El Congreso posterior a esta Conferencia, recogió las inquietudes que sobre la condición laboral de los niños había expresado y aconsejó a los gobiernos americanos prohibir la admisión "en ninguna faena a los niños de ambos sexos menores de 12 años en los países de clima tropical, o de 14 en los de otros climas". Y prohibición total hasta los catorce en todos los países, en "cualquier faena que signifique un peligro para la salud o su moralidad".

Cuando la resolución del congreso enumera los diversos trabajos objeto de la prohibición anterior, proporciona una clara visión sobre la realidad laboral de los niños de nuestras Américas: trabajo nocturno, expuesto a daños, insalubre, tóxico o subterráneo en las minas; cuidado de motores, sopladura de vidrio; fabricación de sustancias tóxicas o explosivas, y lugares de expedición de bebidas alcohólicas.

Ya el Congreso de 1919 había reclamado sobre la necesidad de reglamentar el trabajo de "la madre obrera". Se pedía tender a un salario mínimo obrero que no fuera "sólo el mendrugo que se le arroja para no morir de hambre".

El niño americano debía ser "robusto, fuerte y varonil" para salir del círculo maldito de la pobreza. Y el V Congreso advertía que "las tres medidas principales contra la pobreza que limitaba el bienestar de nuestra América, son: el fomento de la protección física del niño de toda edad; educación general y práctica de los jóvenes y la protección de los niños y adolescentes mediante el fortalecimiento de la vida de familia y la supresión de las condiciones que amenazan la moralidad del niño y el desarrollo de medidas adoptadas por la colectividad por el bien de él" (1927).

El pensamiento político y social de la época reflejado en estos congresos no hizo referencia alguna a las causas estructurales de la pobreza. Esta podía resolverse, como señalaban para 1927, alimentando y educando al niño en el seno de una familia que lo cuidara y protegiera material y moralmente de los males sociales. Sin duda, una buena carta de intención que sólo podía llegar a una escasa minoría de la población infantil de nuestras Américas.

La imagen del niño abandonado fue la antítesis del niño ideal. Los médicos se esforzaron en sanarlo en cuerpo y alma. Los jueces en custodiarlo para que no cayera en "peligro moral". Y la ley, como se propuso en el Congreso de 1922, debía "erigir a los gobiernos en padres de los hijos del pueblo, en preclaros guardianes del sagrado derecho de los niños a la vida..".

2.4.2 Hacia la consolidación del Estado asistencialista. Urgía crear una red de disposiciones que contemplara la Declaración de los Derechos del Niño, la llamada Declaración de Ginebra, de 1924, para la protección de los menores como obligación del Estado.

La legislación hizo ver que el Estado iba a asumir la responsabilidad de la asistencia y protección de niños. Iba a ser el eje regulador de las instituciones de asistencia. Acción y reglamentación constituirían una sola unidad.

Los códigos de menores obligarían a los diversos organismos a medidas de carácter tutelar y educativo para la rehabilitación del niño delincuente o abandonado.

La asincronía entre lo jurídico y la ejecutividad de las normas, demostró que las monjas, las organizaciones de damas caritativas y voluntarios de diversa índole como las ligas antialcohólicas, de Templanza, la Boone Garde, etc., continuarán en la realidad, haciéndose cargo de la expresión de deseos del legislador.

Pero los congresos siguieron exigiendo al Estado. A él se remitían todos los congresos como fuente última de todas las medidas conducentes a la satisfacción de todas las necesidades.

2.4.3 El niño asistido. El Estado debía ejercer el control de las instituciones de protección a la infancia para que éstas se inspiraran en un "criterio científico" que tendiera a rehabilitar al niño e "inculcarle hábitos de trabajo, de higiene y de previsión" (1924).

"El Estado tiene la obligación de proteger y cuidar a los niños, en parte para protegerse a sí mismo, y en parte, para dar a ellos oportunidad de desarrollarse normalmente" (1927).

El Estado debía "crear maternidades discretas en refugios (...) en que puedan ingresar las mujeres (solteras) desde el momento en que su embarazo empiece a hacerse visible" (1919).

El problema de los niños abandonados que fue una de las grandes preocupaciones desde el siglo 18 en América y a la que se respondió con la creación del torno, primero, y luego con oficinas de admisión de niños abandonados y huérfanos hacia fines del siglo 19, continuaba sin resolverse a comienzos de este siglo.

El segundo Congreso, en 1919, declaraba explícitamente la condición de abandono: "Repútese abandonado todo niño cuya subsistencia y educación no es atendida convenientemente por los padres por carencias de medios materiales, sea a causa del ambiente en que se desarrolla, sea por razón de la idiosincracia del menor. El abandono moral o material del niño, la inhabilidad de los padres o la incapacidad de éstos, a pesar de la educación que pudieran dar para evitar la corrupción del menor, deben ser causa de la pérdida de la patria potestad". Ante lo cual el Estado debía asumir la protección y guarda del menor.

El mismo congreso estipulaba que "los motivos principales para el abandono son de orden económico, social y moral (...) la legislación y las modificaciones de la organización social constituyen medios insuficientes si no se acompañan de una renovación completa de los métodos de formación moral de los individuos y en la asimilación personal y colectiva de conceptos superiores de ética sexual" (1919).

Se reclamó a los Estados miembros que tomaran medidas frente a este problema no resuelto:

"El Estado debe proteger a todos los niños que se hallaren moral o materialmente abandonados o en peligro moral" (1930).

Los Estados miembros que aún no contaban con una legislación específica sobre la infancia, se vieron comprometidos por las insistentes recomendaciones de los congresos, a formalizar jurídicamente todo lo atinente al menor abandonado o huérfano y al infractor.

Así, Venezuela, por decreto del Ejecutivo Federal, estableció para 1937 que: "...el Estado tiene el inexcusable deber de custodiar al niño, vigilar su desarrollo, sustraerlo de peligros morales o sociales, y, llegado el caso, de readaptarlo en centros especiales a una vida normal útil..." Y en el proyecto de Código de Menores del año siguiente, al tratar de las obligaciones y derechos del Estado, declaraba que: "...corresponde al Estado la vigilancia, educación y protección integral de los menores de 18 años que se hallen en abandono material o moral..." (Gaceta Oficial de Venezuela No. 19170).

Pero este Estado al que prácticamente todos los congresos se dirigieron para que creara las instituciones capaces de planificar y ejecutar las medidas de protección y control de la infancia salvo dos escasas excepciones, no creó ningún organismo estatal que se encargara de ello hasta varias décadas después. Recién en los años 60 se empieza a dar respuesta a estas recomendaciones de los años 20.

2.4.4 El niño protegido y reprimido. Los congresos de este período pedían un juez que fuese "amigo y consejero del niño", y que en un procedimiento "sencillo" aplicara "sanciones y medidas represivas de la delincuencia infantil, al libre criterio del juez, de manera que éste pueda juzgar el caso y no el delito" (1924).

Por la misma época, la ley No. 98 de Colombia, de 1920, en su artículo 16 establecía que "el juez tendrá siempre presente que no se trata de castigar sino de formar el sentido moral del menor por medio de la educación y sus instrumentos, entre los cuales el castigo puede figurar".

En Argentina se llegaba aún más lejos. En 1918, el doctor Guillermo A. Bollero planteaba la necesidad de una ley amplia de "tutela del Estado sobre menores": "El Estado tiene derecho de secuestrar a los menores cuya conducta sea manifiestamente antisocial, peligrosa, antes de que cometan delitos. No hay en ello restricción de libertad civil; el menor no la tiene y sólo se trata de sustituir la patria potestad por la tutela del Estado".

Este abrazo protector unía así a los niños abandonados, a aquellos cuya conducta fuera peligrosa "aún antes de que cometan delitos", a vendedores de diarios, a "los que con pretexto de estudios viven sin sujeción a sus respectivos superiores, sin cumplir con las obligaciones escolares y entregados a la ociosidad", por ser todos estos elementos, "causa" probable de delincuencia.

Los congresos de este período muestran así una fe inquebrantable en la noción de progreso, en la salvación de las pobres huestes americanas a través de la ciencia y mediante la intervención estatal.

La intelligentsia de la época, presente en los congresos, creyó a ciencia cierta, que con su esfuerzo iba a erradicar los males de una sociedad desigual, los obstáculos para la vida plena del niño y alcanzar los "grandes anhelos étnicos y nacionales".

Inauguró, eso sí, un ámbito de discusión entre todos los países del área, abriendo un espacio interamericano para analizar los problemas de la infancia, iniciativa que se plasma con la creación del Instituto Interamericano del Niño. Este rasgo integrador que recogía la mejor tradición de la historia latinoamericana del siglo independentista anterior, se proyectó también en la esfera de la niñez.

2.5 El niño/joven peligroso (1942/1968).

Finalizada la segunda guerra mundial se callan las voces que apelaban por el "mejoramiento de la especie" y surgen nuevas voces, nacidas esta vez de la preocupación por la seguridad y estabilidad de la nueva sociedad.

Un mundo bipolar sucedió a la guerra mundial. América Latina pertenecía al mundo occidental y como tal debía protegerse y cuidarse del otro mundo. La nueva sociedad occidental exigía construir un ámbito de paz y seguridad. El niño, el hombre del mañana, debía corresponder a estos ideales imperativos y ser formado en ellos.

Las décadas de la posguerra fueron para América Latina un período de esperanza en el futuro. Desde el punto de vista productivo, América Latina se lanzó a la modernización de su infraestructura agrícola e industrial, estimulada por las demandas del período de la guerra y por su proyecto de industrialización sustitutiva.

Las teorías desarrollistas impulsaron este movimiento creando nuevos espacios para el desenvolvimiento económico.

Pero esta esfera económica de confianza en la expansión y desarrollo no correspondió con la esfera política. En 1959, la revolución cubana introdujo en el mapa latinoamericano una mayúscula preocupación. Los ideales democráticos, la estabilidad, que iban a forjar una imagen confiada en un futuro cierto, se sacudieron. Se ensayó rápidamente una respuesta: la Alianza para el Progreso. Pero ésta no prosperó por múltiples razones y fracasó.

El desajuste entre estas dos esferas, la económica y la política, introducirá el desasosiego de las capas dirigentes y la apertura a teorías de seguridad nacional y de defensa social. Así nace "el niño/joven peligroso".

Las ciencias sociales, las ciencias de la conducta, acompañaron la consolidación de los nuevos valores a transmitir. Las concepciones funcionalistas de la sociología americana contribuyeron a desvanecer el positivismo antropológico, introduciendo teorías de carácter estructural que proveyeron una nueva armazón ideológica para la cual el niño abandonado/infractor fue, simultáneamente, víctima de las condiciones socioeconómicas y culturales y amenaza para los grandes ideales de estabilidad y seguridad colectivas.

Los congresos de este período edificaron la imagen de "buen ciudadano": Para que todo niño "pudiera incorporarse a la vida de la colectividad (...) era necesario estimular la conciencia del niño para que se dé cuenta de su obligación de contribuir al progreso de la comunidad y prepararlo para las responsabilidades de la ciudadanía, y también para que aprenda desde la niñez, que los derechos disfrutados en una democracia imponen el deber ineludible de gozar de estos privilegios sin miras egoístas o antisociales" (1942).

El no hacerlo era un disvalor que pocos años después, ya para 1945, se adjetivaba como "antisocial".

El niño o joven antisocial era el niño o joven peligroso, que debía ser atendido por psicólogos, psiquiatras, asistentes sociales, maestros, cuando la familia o la comunidad no fueran suficientes para corregir su conducta. A estos fines se establecía que en la internación del niño, "la que se adoptará como medida extrema en su readaptación", debía predominar "el accionar armónico y coordinado de la medicina, psicología, pedagogía, asistencia social y jurídica, que en su conjunto hacen a la protección integral de los menores, cuya finalidad es su mejor formación" (1963).

Claro que todavía resonaban ecos de un crudo positivismo. Se pedía fomentar "la investigación y prevención de las enfermedades causantes o influyentes en el problema de la conducta antisocial" (1963). Pero como varios autores han señalado, una y otra corriente de pensamiento, tanto la funcionalista como la positivista antropológica, no diferían sustancialmente. Ambas fueron etiológicas y correccionalistas.

Así, para el niño/joven antisocial se creaban una serie de baterías de clínicas de conducta, centros de reforma, centros de observación, hogares sustitutos auxiliados por asistentes sociales, Consejos del Niño, judicaturas de menores.

El X Congreso recomendaba que se establecieran institutos de orientación juvenil y familiar donde no los hubiera, a fin de que se "estudie a todos los escolares psicósomáticamente" (1955). Y que se crearan agencias oficiales que "controlen y protejan a los niños campesinos emigrados a la ciudad" (1955).

De estos programas se esperaba que "transformaran las energías instintivas, de por sí desarticuladas, en energías racionalizadas" (1963). De ahí que fuera necesario complementar los servicios de salud con clínicas de higiene mental.

Esta multiplicación de instituciones y especialidades trataba de encausar las posibles disidencias para acercar la conducta del joven al paradigma del "buen ciudadano".

La preocupación que angustiaba a los congresos del período anterior tratando de hallar solución a los graves problemas sociales que impedían la formación adecuada de los niños, revolviendo para ello hasta en su conformación genética, dejó paso en este período a la mayúscula preocupación por el comportamiento del niño. Si era raquítico o fuerte, si era blanco o (desgraciadamente) indio o mulato, si comía todos los días o a veces, no incidía fundamentalmente en su conducta o inconducta. Importaba sí que la educación "despertara en los niños el sentido de solidaridad social, de disciplina consciente y de inteligente lealtad" (1942).

2.5.1 La situación irregular de los jóvenes irregulares. Ante la incertidumbre que provocaba el aumento desmesurado de jóvenes urbanos que no eran asimilados por la escuela o el liceo, ni por oficios productivos, el Estado debía recurrir a diversas medidas que aseguraran el control de esta excedentaria población.

Ante todo, se debía "Hacer conciencia en la comunidad acerca de la existencia de bandas juveniles en los grandes centros urbanos, cuya desaparición no es posible de inmediato en razón de las complejas causas que las provocan..." (1963). En el mismo congreso se propició que se realizaran investigaciones o registros de casos de menores de conducta antisocial, en los cuales se pudiera disponer de datos fehacientes

sobre: situación de la familia; condiciones de carácter médico-social; escolaridad; características psicológicas del menor; características sociales, en particular analizando sus vinculaciones sociales, además de las de la escuela y familia; formas comunes de recreación y de agrupamientos juveniles en los que actúe. Datos sobre vinculaciones judiciales e información policial.

Se requería también que el asistente social "a través de sus métodos y técnicas (...) aprovechando los recursos de la comunidad lleve al menor a la normalidad" (1963). Que el tratamiento de los menores fuera orientado "en base al estudio de su personalidad más que atendiendo a la causa de su disposición" (1963).

Este acento sobre el comportamiento de los jóvenes y su control había sido tratado específicamente en el Congreso de 1959, a raíz de la Reunión de Juristas Internacionales Especializados en Derecho de Familia y Menores, de Quito, en el mismo año. Se pidió que los Estados americanos incorporaran a sus legislaciones las conclusiones aprobadas en la Reunión. Los ítems 12 y 13 trataron específicamente los temas de situación irregular y de conducta antisocial.

12.1. "El Código determinará las distintas situaciones irregulares en que pueda encontrarse un menor, especificando las que deban calificarse como de abandono material, abandono moral y como de peligro".

13.1. "Se considerará como menores de conducta antisocial a aquéllos que hayan incurrido en hechos previstos en las leyes penales o que se encuentren en los demás casos que señale el Código de Menores".

13.3. "Todo menor de conducta antisocial deberá ser sometido a un período de observación, preferiblemente

en un establecimiento destinado a ese fin, y luego al régimen de readaptación que se considere adecuado.

El ítem 19, se refería al procedimiento en materia de menores en situación irregular. En su apartado a) establecía que el juez "Comprobara los hechos que demuestren que el menor se encuentra en situación irregular, por todos los medios probatorios que tenga a su alcance, aunque no estén expresamente autorizados por las leyes procesales ordinarias".

Y el 20, "Del procedimiento en materia de menores de conducta antisocial", en su numeral 1) declaraba que "...serán sometidos (los menores) a un procedimiento destinado a comprobar si el menor es el autor del hecho que se le atribuye y a determinar la conducta antisocial del menor, a objeto de lograr su corrección". 2) Este procedimiento no deberá tener carácter contencioso ni depender de la intervención de las partes interesadas en los resultados del proceso, por tener como finalidad esencial la reforma y protección del menor y la defensa de la sociedad".

La sociedad debía ser defendida. Pero para ello era también necesario proteger/segregar a aquellos jóvenes que la pusieran en peligro. "No se trata solamente de amparar, sino que se los protege a ellos y a la colectividad en el interés de que sean ciudadanos aptos para la convivencia social" (1955).

2.5.2 Las sombras. Pero ¿qué elementos de la realidad latinoamericana incitaban estos temores?

El período de la segunda guerra mundial había sido para América Latina la etapa de la industrialización sustitutiva. El proceso de urbanización que ésta generaba irreversiblemente, había atraído a grandes masas campesinas de bajísimos recursos.

La nueva sociedad debía así protegerse de un enemigo externo, el Esté, y de un posible enemigo interno: las masas con "malas condiciones materiales de vida" (1955).

En este año, 1955, se afirmó en el congreso que "la miseria es un factor capital en este problema (...) hace que el niño sea empujado a cometer actos reñidos con la moral y las buenas costumbres".

Ya en 1948 se había advertido que a "los menores en situación irregular" había necesidad de "reformularlos, hacerles perder hábitos, memoria, amistades, ganancia económica, placeres perjudiciales y sustituir todo esto por los normales y adecuados".

Esta situación obligaba a "la intervención sumaria en múltiples casos", asociada al "ejercicio directo de la función de vigilancia de menores" (1955).

Para 1963 esta función de vigilancia tenía claros objetivos específicos: para el delegado de Perú había que "informar sobre la conducta de los menores en su país en actividades políticas"; para el delegado de Chile, se debía establecer "la calificación del delito por la participación de menores en actividades políticas". En Argentina se hablaba de "las nuevas formas delictuales" y el delegado de Paraguay trataba sobre "la utilización por sectores políticos de las características de agresividad de la juventud.."

2.5.3 La explosión demográfica. Las preocupaciones fundamentales de este período, los miedos o fantasmas que acechaban la estabilidad, estaban vinculados, en parte, al tema poblacional. Se realizó incluso un congreso (1968) sobre este último tema: el crecimiento demográfico, al que se llamó "explosión demográfica".

¿Qué sectores crecían "explosivamente"? El crecimiento poblacional más sostenido fue el de las masas rurales que, por añadidura, eran las más pobres y migraban a las ciudades en busca de trabajo.

Era una población netamente joven, sin preparación específica para desenvolverse en el medio urbano. Esta avalancha que rodeaba las ciudades, sobre todo las capitales de los países de América Latina, concentró la atención máxima de los diferentes gobiernos.

Esta nueva oleada migratoria, llegaba a las ciudades expulsada por las condiciones socioeconómicas del medio rural. Pero la ilusión de encontrar ocupación en las ciudades respondía a un imaginario popular que nada tenía que ver con la realidad.

Se buscaron soluciones. "Tender a la fijación de la población no urbana en los sitios en que reside ordinariamente", manteniendo "vivo el interés del campesino por la vida rural". Para ello era necesario "impartir a los miembros de las comunidades rurales una enseñanza que les permita mejorar sus condiciones de vida mediante los recursos de que disponen, lo cual ha de contribuir a evitar el éxodo de las poblaciones rurales hacia las ciudades" (1955).

Otra solución: realizar encuestas para "fijar las causas que ocasionan el éxodo de las poblaciones rurales hacia las ciudades". Que se "celebren concursos nacionales y realicen estudios con el fin de determinar las causas de este problema" (1955).

Y en caso de permanencia en los cinturones urbanos "que se creen agencias oficiales que controlen y protejan a los niños campesinos emigrados a la ciudad" (1955).

Se buscaba evitar que se transformaran en un sector reivindicativo, organizado y por sobre todo, vehículo de desestabilización del sistema. "...que los gobiernos al integrar las poblaciones aborígenes con el progreso general, adopten las medidas de alcance espiritual, material y técnico, para que ciertos aspectos de sus formas habituales de vida no se conviertan en factores de conducta antisocial frente al resto de la población" (1963).

2.5.4 El mundo indígena. Los congresos reconocen que era "muy poco lo realizado hasta ahora en los países americanos" en relación a los grupos indígenas (1959).

Las dificultades para hacer más, surgen, por una parte, del desconocimiento que las capas dirigentes e intelectuales tenían del indígena. Desconocimiento que llevaba a preconcepciones y simplificaciones peligrosas.

Por otra parte, cuando trataban de acercarse y estudiar la realidad indígena, la cuota de desprecio y temor impedía que pudieran entender culturas diferentes a la suya.

Frente al problema de la mortalidad infantil, un delegado al Congreso de 1955, lamentaba que en nuestros países, "poco desarrollados y carentes de los grandes recursos culturales de otros con mayor homogeneidad de población", poco podía hacerse. Pues "contamos con masas indígenas hablando sus propios idiomas y viviendo aún como sus ancestros, en forma primitiva" (1955).

En el Congreso de 1948, se argumentó que el concepto de libertad de los indígenas "no civilizados" era un "afán de libertad salvaje" que les hacía "resistir a todo intento de cultura hasta hoy día".

La cultura indígena no era cultura. Las lenguas indígenas eran "lenguas muertas que sólo interesan a los grupos humanos que las poseen y a unos pocos filólogos y antropólogos". "Los idiomas vernáculos no tienen fuentes nutricias que sirvan de matrices fluyentes para la evolución o adaptación del idioma a las necesidades de la vida moderna" (1948).

Pero los gobiernos sabían también que "la población indígena de América es aproximadamente de 40 millones y los cálculos demográficos y censales ponen en evidencia su constante aumento" (1959).

La democracia, la paz mundial, la seguridad nacional y hemisférica, la cooperación con los organismos internacionales, el trabajo productivo, el "ser útil", la aptitud para la convivencia, fueron los paradigmas de un período que consideró peligroso todo lo que se apartara de ese eje central.

Las grandes masas de jóvenes pauperizados, campesinos migrantes, los que formaban "bandas juveniles", hippies de todo color, homosexuales, drogadictos, "medio bárbaros, medio enfermos, mal comidos, mal vestidos, mal calzados, sin techo (...) están entrando en conciencia de su capacidad de disturbio".

2.6 El niño que se cuida a sí mismo (1973/1984).

Para fines de la década del 70 estos jóvenes "potencialmente peligrosos" habían dejado de ser el enemigo acechante. En estos años, varios países latinoamericanos estaban bajo regímenes dictatoriales que prometían acabar con la amenaza. Con lo que no pudieron acabar fue con la situación de pobreza que fue el componente básico de los "peligros" del período anterior.

La concentración urbana siguió incrementándose, la desocupación, sobre todo la desocupación juvenil, también. Los presupuestos nacionales en varios países se volcaron masivamente a la defensa en desmedro de las áreas de atención social.

En esta época compleja, confusa, caracterizada por el miedo a decir y hacer, los congresos trataron de mantener el tema de la infancia fuera del ámbito político.

Pero sí reflejaron el debate sobre los más evidentes rasgos de la realidad del momento: el aumento de la pobreza y marginalidad; la constante migración de jóvenes hacia las ciudades; las drogas y el alcohol.

Las ponencias trataron sobre: "Las causas de la marginalidad", "Inserción laboral y comunitaria del menor marginado". "Los preescolares de comunidades marginales" (1973).

Estos tres congresos (1973, 1977, 1984) que fueron muy disímiles en sus situaciones histórico-políticas y en su discurso, mostraron, sin embargo, una unidad temática que justifica su agrupamiento en un solo período. El eje fundamental de los tres pasó por el reconocimiento de la pobreza creciente que paralizó muchas iniciativas y proyectos de congresos anteriores y permeó cada vez más amplios sectores sociales.

Ante la marginalidad económica, social y cultural de muchos niños y jóvenes, la respuesta básica de estos congresos también tuvo un denominador común: el Estado desbordado para poder atender un fenómeno social de magnitud creciente, optó por un modelo que lo sustrajo voluntariamente de encarar, por sí, este problema.

¿Dónde se buscaron, entonces, las respuestas y las responsabilidades? En la propia comunidad, en la esfera privada, en la familia y en el individuo.

2.6.1 Década del 70: Vida en familia. El Congreso de 1973 se realizó en Chile, poco antes de ser derrocado el Presidente Salvador Allende.

En sus resoluciones el congreso definió su posición sobre la "situación irregular" de los menores. "La causa fundamental de esta problemática al igual que otras manifestaciones de irregularidad social, están en relación directa con la actual situación de subdesarrollo económico, social y cultural en que se encuentra la mayoría de los países de América Latina".

Se pidió en consecuencia a los gobiernos "un avance progresista" en las legislaciones de menores y que a través de sus Constituciones establecieran como "tareas prioritarias la protección global de todos los menores". Y que la legislación específica sobre Seguridad Social comprendiera "a toda la población, sin excepción alguna".

El tono decidido de estos reclamos se tradujo en una de las comisiones en su declaración: "Hacemos responsables a nuestros gobiernos si no asumen responsabilidades sobre las causales prioritarias de la problemática del menor".

En el Congreso se opinó que era imperativo para corregir la situación del menor la adopción de medidas de justicia social distributiva, salarios mínimos, salario familiar, asignaciones familiares, reducción proporcional de tributos, préstamos para viviendas, suplementación alimentaria, etc. Como vemos había una apelación constante al Estado para que asumiera la responsabilidad de esta política. En una época en que ya el Estado hacía tiempo que se había demostrado incapaz de cubrir amplias áreas de la seguridad social.

Pero también se indicó que "Es necesario fortalecer la participación de la comunidad en la planeación y ejecución de programas de alimentación y nutrición". Establecer "la obligatoriedad del trabajo para la comunidad como un servicio de interés público que los jóvenes de ambos sexos deberán cumplir". O "que el tratamiento aplicado a un menor en situación irregular no debe excluir la participación de la comunidad y de la familia...". "Que la libertad vigilada se realice con la participación de agentes voluntarios de la comunidad u organismo calificado de la misma". Al Instituto Interamericano del Niño se le pidió que formulara acuerdos con gobiernos y universidades para "el estudio intensivo e integral de la problemática de la minoridad".

El llamado a la participación de la comunidad en los diversos temarios del congreso dan una pauta del protagonismo que se desea que ésta asuma. Pero es inútil subrayar que en este congreso no se le pide a la comunidad que haga lo que el Estado no está dispuesto a hacer sino que participe junto a él.

El Congreso de 1977 se realizó en Uruguay en plena dictadura militar.

Este congreso en sus apreciaciones generales constató que "la problemática del menor en América tiene gran significación ya que se estima elevado el porcentaje de población que vive en situación de marginalidad". Y solicitó a los gobiernos "el ensayo de instrumentos e indicadores que permitan el diagnóstico precoz para prevenir y tratar las causas de la marginalidad". Debiendo declarar ante esta situación que la defensa de la sociedad deberá ser "un interés superior del Estado".

Pero también buscó soluciones instrumentales, como promover "a través de estímulos fiscales, la creación por la empresa privada de centros gratuitos de entrenamiento básico para menores dentro de sus establecimientos..". Y "que se favorezca la iniciativa privada y la coordinación de sus esfuerzos por la atención del marginado".

En este congreso el llamado a la responsabilidad de la familia y la comunidad para con el niño tuvo un sesgo diferente al del congreso anterior. No se le pide que participen junto al quehacer estatal, sino que, literalmente, lo sustituyan.

La familia o la "constelación familiar" como señalaba el congreso, debía cumplir una "acción efectiva". Pero para ello se debía capacitarla. Así se promovió la creación de Consejos Asesores de Familia multidisciplinarios y especializados en la temática socio-familiar. Y hasta sustituir el concepto "binomio madre/hijo por el de familia". La salud del niño se entendió como "obligación de sus padres y en segundo lugar del Estado". A la vez que se reconocía que existía un "elevado número de familias imposibilitadas o incapacitadas de favorecer el desarrollo de las potencialidades individuales del niño en el marco social", lo que constituía una aparente contradicción.

El protagonismo que los congresos demandaron a la comunidad fue creciente. Se recomendó que el hospital y centros de salud se proyectasen a la comunidad. Y que sería deseable que "antes de realizar cualquier programación se motive a la comunidad para a posteriori iniciar un trabajo". Se las convocó para la discusión de sus propios problemas, el planteamiento de cambios y la búsqueda de soluciones. Se aspiraba que hasta el personal del equipo de salud fuera de la propia comunidad y radicara en ella.

Cobraba importancia, en este sentido, la formación de voluntarios "lugareños". El equipo de salud debía participar brindando conocimientos "sencillos y concretos" a estos "lugareños", asignándoles tareas específicas para que las realizaran en tiempo breve. Se debía poner "énfasis en el cambio de actitud del grupo social al cual pertenecen, volviéndolo comprensivo a los problemas de las áreas más necesitadas".

Hubo también una suerte de resignación en relación a la esfera normativadora. Quizás un desprecio por la ejecutividad de la ley. Así se señaló que "los cambios sociales profundos están generando un distanciamiento siempre creciente entre los sistemas codificados y la realidad concreta en que ellos se deben aplicar. Y se sugirió "que la normatividad se ajuste a la realidad para tener posibilidad de vigencia".

La situación de grandes masas de niños y jóvenes sumidos en la marginalidad, con escasas o malas expectativas de un futuro diferente al presente desdibujado que estaban viviendo, en sociedades pautadas por regímenes autoritarios, llevaron a este congreso a reconocer que "se agravan las situaciones negativas ofreciendo barreras a las experiencias constructivas en los niños marginados". Para aunar esfuerzos, recomendaba a los medios de comunicación que suprimieran "la creciente ola de violencia inducida" y "los aspectos nocivos como violencia, drogas, alcohol, sexo".

2.6.2 1984: Ayúdate a tí mismo. El Congreso de 1984 se realizó en Washington, en un período en el cual la democratización en América Latina iba emergiendo conjuntamente con un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil.

El último congreso de este período, hacía de la pobreza creciente su tema principal. El tema estaba estrechamente vinculado a la crisis que ya casi todos los países del área soportaban.

Varios delegados latinoamericanos hicieron eco de la voces de insatisfacción y dolor de sus poblaciones.

El delegado argentino expresaba con clara angustia: "...la presencia masiva de niños en la ciudad de Buenos Aires, ejerciendo las más variadas tareas y actividades que van desde el simple vagabundeo al trabajo o a la comisión de delitos diversos, termina de configurar un triste y verdadero final".

La delegada de Jamaica, ante la reiteración de situaciones y recomendaciones expresadas en tantos congresos, expuso que muchas veces se habían vertido conceptos basados en los mismos principios que sustentaban todo lo expresado por los participantes, sin que en los hechos se pudieran lograr cambios trascendentes. Uno de los obstáculos (...) es la escasez de recursos económicos. Sugirió un plan concreto de acción. "Quizás no se vuelva al próximo congreso con los mismos temas, sin haber logrado demasiado".

El delegado boliviano se refirió, en el mismo congreso, a la situación de los niños campesinos en su país. "Las migraciones del campo a la ciudad como producto de la profunda miseria que padecen los campesinos ocasiona graves conflictos sociales".

Y ese mismo año, la delegada de Brasil denunció que en su país "el problema del menor se plantea a partir de la constatación de que gran parte de la población brasileña está al margen del proceso socioeconómico y cultural. Esta es una sociedad que se presenta como marginalizadora del 49.8% de sus familias por una cuestión económica".

La delegada norteamericana al mismo congreso, "luego de escuchar a los relatores", convino en que "se puede concluir que hay alguna esperanza para los niños de América". En su país "...en los 50 años posteriores a la gran depresión, los Estados Unidos fueron testigos de una tremenda expansión de programas de bienestar social. ...resurge ahora nuevamente la creencia de que en una sociedad como la de los Estados Unidos, los individuos, sus familias y las comunidades en las cuales ellos viven, deberían asumir la responsabilidad primaria de determinar sus propias necesidades y cubrirlas de la manera que mejor consideren". "Aquellos jóvenes que habitan lugares de extrema pobreza pueden desarrollar la aptitud de ayudarse a sí mismos y hacer una aporte responsable a su sociedad".

En los años que sucedieron al último Congreso de 1984, no se resolvió la situación desesperada de grandes masas de niños. No pudieron ayudarse a sí mismos ni cubrir sus necesidades. Por el contrario, las cifras abundan en millones de niños en la calle, trabajando, hurgando, robando, para poder subsistir. Y las cifras también hablan de niños asesinados por escuadrones de la muerte, y de niños vendidos.

Pero, como se verá más adelante, también se fueron abriendo espacios para las poblaciones más carenciadas. Ante la situación desesperada en que estas poblaciones se encontraban, fueron surgiendo o resurgiendo lazos de ayuda mutua y creatividad para convertir la nada en algo.

BIBLIOGRAFIA

- AIN - México, (1979). El niño en la historia de México, México.
- ARIES, P. (1987). El niño y la vida familiar en el antiguo régimen. Taurus, Madrid.
- BARRAN J.P.y NAHUM B, (1987). Historia rural del Uruguay moderno. 1951-1985. Apéndice documental. Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- BARRAN, J. P. La Medicalización de la Sociedad Uruguaya, tomo I Inédito.
- CALDERON, F., (1987). "América Latina: Identidad y tiempos mixtos. O como tratar de pensar la modernidad sin dejar de ser indios", en David y Goliath, Año, XVII, No. 52, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- COTLER, J., (1978). Clases, Estado y Nación en el Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.
- DEMAUSE, L., (1982). "La Evolución de la Infancia", en Historia de la Infancia, Lloyd deMause, ed. Alianza Editorial, Madrid, España.
- DO NASCIMENTO, A., (1978). O Genocidio do Negro Brasileiro. Paz e Terra,. Rio de Janeiro, Brasil.
- FOX, V.C., (1989). "Historical perspectives on Children's Rights", en E. Verhellen, Ombudswork for Children, op. cit.
- HUMBOLDT, (1978). Lingüística Cartesiana. (Chomsky ed.), Gredos, Madrid.
- ILANUD, UNICRI y otros. "Un viaje a través de los espejos de los Congresos Panamericanos del Niño" en Del Revés al Derecho, en prensa. (Iglesias, S., Villagra, H. y Barrios, L.).
- ILANUD, UNICRI, DNI, UNICEF, IIN , (1990). Infancia, Adolescencia y control social en América Latina, informes de los grupos de investigación de Colombia y Venezuela. Depalma, Buenos Aires, Argentina. (García Mendez, E.)
- LLERAS CAMARGO A., (1965). La explosión de la población, Cali, Colombia.
- SANCHEZ ALBORNOZ, N., (1974). The Population of Latin America, University of California Press, Los Angeles, U.S.A.
- SARMIENTO, D. F., (1915). Conflictos y armonías de las razas en América. La Cultura Argentina. Buenos Aires, Argentina.
- VERHELLEN, E., (1989). "Introduction", en Ombudswork for Children, E. Verhellen y F. Spiesschaert, Eds. ACCO, Belgium.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS



CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA

I I N

XVII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
18 al 21 de octubre de 1993
San José, Costa Rica

OEA/Ser.K/XXIV.17.1
CPN/doc.9/93
18 octubre 1993
Original:- español

INFANCIA Y DESARROLLO INTEGRAL

EXPOSICION DEL EMBAJADOR CHRISTOPHER R. THOMAS
SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE LA OEA
AL XVII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO
LEIDO POR EL DIRECTOR DE LA OFICINA DE LA OEA EN COSTA RICA
EMBAJADOR GREGORIO CONTRERAS MORALES

INFANCIA Y DESARROLLO INTEGRAL

San José, Costa Rica, 18 de octubre de 1993

Antecedentes

Este decimoséptimo Congreso Panamericano del Niño, al cual la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos ha conferido el carácter de Conferencia Especializada, tiene lugar en el contexto del Año Internacional de la Familia, proclamado por las Naciones Unidas.

Nuestra reunión habrá de continuar la sólida tradición de aportes a la promoción y defensa de la niñez que ha caracterizado a los anteriores Congresos del Niño. Ellos han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la infancia y sus perspectivas, tanto en aspectos jurídicos como en otros temas relacionados con la adecuada inserción del niño y la familia en los procesos sociales.

El actual Congreso tiene lugar en circunstancias que lo hacen especialmente relevante. En el pasado reciente el hemisferio ha experimentado cambios radicales que hoy lo conforman como región en donde predomina la democracia, con cuya consolidación y defensa están comprometidos en forma solidaria los Estados Miembros de la HE. Hay, al mismo tiempo, la convicción general de que nuestras democracias son todavía frágiles y están sujetas a la amenaza de factores que debilitan la estabilidad institucional. Entre las fuentes de riesgo para la supervivencia de los regímenes democráticos, el subdesarrollo y la pobreza ocupan lugar destacado.

Desarrollo y democracia

El concepto de democracia comprende por naturaleza la amplia participación de todos los ciudadanos en la vida de la sociedad. El subdesarrollo y la pobreza, síntoma de aquel, son en contraste factores de exclusión: quienes carecen de los medios necesarios para dar respuesta a sus necesidades básicas están de hecho alejados del quehacer común. Para instaurar la verdadera democracia, es necesario superar la pobreza.

La democracia y el desarrollo tienen vínculos recíprocos fundamentales. Aquella necesita de este para persistir. Ofrece, al mismo tiempo, condiciones propicias para estimularlo. Al abrir y ampliar las posibilidades de participación, facilita la acción común esencial para el logro del progreso.

Para que los regímenes democráticos tengan sustento firme, se requiere avanzar en el logro del desarrollo integral, que debe constituir, como lo expresa la Carta de la OEA, un proceso

íntegro y constante que conduzca a la creación del orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana.

El concepto de desarrollo integral es desde luego pertinente para todos los grupos de la población. Se trata de un objetivo compartido que demanda el aporte de cada ciudadano y le ofrece a su vez la perspectiva de establecer condiciones que mejoren su nivel de vida y el grado de bienestar del que disfruta. De la misma manera, la democracia es de interés colectivo. Requiere de gobernantes y gobernados el comportamiento ajustado a las normas según las cuales se rige la sociedad y plantea la promesa de libertad, respecto a la ley, igualdad de derechos y de posibilidades.

Situación de la niñez en el hemisferio

Democracia y desarrollo adquieren, sin embargo, significado especial cuando se habla de la niñez. Se trata, por una parte, de un conglomerado humano que representa el futuro: democracia y desarrollo se cultivan y consolidan, no sólo ni quizás principalmente para las generaciones adultas, sino también para quienes han de sucederlas en el gobierno de los pueblos y en la conducción de su progreso. En cierta forma, los niños justifican el esfuerzo de sus antecesores, que labran para ellos las bases sobre las cuales construirán sus vidas.

Además, la infancia sufre en grado extremo las inclemencias de la pobreza y los embates de la arbitrariedad. Según recientes estimaciones de la CEPAL, el cuarenta y seis por ciento de los habitantes de América Latina y el Caribe, o sea cerca de 200 millones de personas, vive en condiciones de pobreza. Teniendo en cuenta que los niños sufren las consecuencias de las carencias que afectan a sus padres y considerando el predominio de los jóvenes en la distribución por edades de la población, es probable que alrededor de 100 millones de menores de diez y ocho años vivan por debajo de la línea de pobreza.

La promoción de la observancia de los derechos humanos y su defensa son objetivos primordiales del ejercicio de la democracia representativa. A su vez, la democracia, debe basarse entre otros en el respeto a la ley, espacio apropiado para la vigencia plena de los derechos humanos. La pobreza, que atenta contra la integridad de la persona humana y la dignidad de su vida, es violatoria de los derechos humanos. Mientras inmensos grupos de niños vivan en condiciones de indigencia, los derechos de la infancia no están siendo observados.

Los efectos de la profunda crisis económica de la década de los años ochenta, el costo de las políticas de ajuste puestas en práctica para superarla, y el progresivo fenómeno de urbanización, han agravado la pobreza y modificado su perfil. Al contrario de lo ocurrido en decenios anteriores, cuando el porcentaje de la población en condiciones de pobreza tendió a disminuir, entre 1980 y 1990 aumentó de cuarenta y uno a cuarenta y seis por ciento.

El proceso de urbanización ha sido continuo y acelerado en América Latina y el Caribe. Entre 1980 y 1990, la población de las ciudades creció de sesenta y cinco a setenta y dos por ciento de la total. Cerca de setenta por ciento de los niños menores de quince años vive en los centros urbanos. La pobreza, que fue un fenómeno predominantemente rural, ha pasado a ser principalmente urbano: hacia el sesenta por ciento de la pobreza total se encuentra en las ciudades.

La concentración urbana de la pobreza ha generado nuevos problemas a los cuales es necesario hacer frente. Del rápido y desordenado crecimiento de los centros urbanos han surgido serias dificultades para proveer a sus habitantes de servicios básicos, abastecerlos de alimentos y controlar la creciente contaminación ambiental. La ciudad ha sufrido un marcado deterioro como ámbito de vida para las familias y las comunidades.

Las condiciones de la población rural no han mejorado, sin embargo, más del sesenta por ciento de los habitantes del campo son pobres y el treinta y siete por ciento carece de recursos para satisfacer siquiera sus necesidades alimenticias mínimas, en comparación con cuarenta por ciento de pobres y quince por ciento de indigentes en las ciudades. La urbanización ha tendido a afectar negativamente a los campesinos, debido a la concentración de recursos públicos y privados en las ciudades.

Los devastadores efectos de la pobreza en la infancia se manifiestan en los altos grados de mortalidad infantil siete de cada cien nacidos vivos mueren antes de cumplir cinco años de edad; la frecuente incidencia de enfermedades fácilmente erradicables; los altos índices de desnutrición. Los niños afectados por la pobreza, tanto en la ciudad como en el campo, se ven obligados a trabajar desde muy temprana edad para contribuir a los magros ingresos familiares y pierden así la oportunidad de acceso a la educación, que es la puerta de entrada al mejoramiento de los niveles de vida y de bienestar.

En las ciudades, el debilitamiento de los vínculos familiares y las vivencias callejeras se traducen muchas veces en el contacto de la infancia con el sórdido mundo de la

criminalidad y la violencia. Las muertes violentas no accidentales, como homicidios y suicidios, constituyen la principal causa de muerte para el grupo de quince a diez y siete años en algunas de las ciudades mayores del hemisferio.

Hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños

La evidencia de la situación inaceptable que afecta a la infancia y la juventud en nuestros países debe constituir punto de referencia para dirigir los esfuerzos de desarrollo hacia su superación. Es claro que el grupo más promisorio de nuestras sociedades carece de las condiciones que le permitan alcanzar la realización plena de su potencial humano. El rescate de la niñez es ingrediente esencial de cualquier programa de desarrollo integral en las Américas.

Hay, a pesar de los rasgos desoladores del panorama de la infancia en el hemisferio, elementos que permiten esperar con optimismo el resultado de los esfuerzos que se emprendan para remontar la situación actual, mediante la voluntad política para corregir la desigualdad en la distribución del ingreso y para privilegiar la inversión social. Un reciente informe de UNICEF sobre "Los Niños de las Américas", por ejemplo, señala la mejor situación relativa de los niños del Caribe de habla inglesa y la explica como resultado de la prioridad que se ha otorgado a través de varias décadas y en forma sostenida, a la inversión social. Dice textualmente el informe: "La esperanza de vida, superior a los 70 años, la amplia cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, una tasa de alfabetización que en la mayoría de los casos supera el 80%, así como el logro de metas importantes en materia de inmunización y nutrición, informan sobre un alto nivel de vida para los 5,3 millones de habitantes de esa región y se presentan como un objetivo deseable y necesario para el resto de América Latina."

Existe consenso en que el crecimiento económico es apenas un componente, necesario pero insuficiente, del desarrollo humano. Este abarca muchos otros aspectos fundamentales, de carácter social, educativo, científico, tecnológico y cultura. Encontrar el balance entre los diversos temas que configuran el desarrollo integral es el gran desafío político que afrontan los países americanos.

Para superar la pobreza y estimular el desarrollo es necesario emprender programas sociales ambiciosos tendientes a atender en forma central y primordial a los niños. La pobreza y el subdesarrollo provienen principalmente de la falta de

capacidad o de oportunidad para obtener y conservar un empleo productivo.

Para luchar contra ellos, es necesario ampliar el acceso a la educación en forma generalizada y no discriminatoria; mejorarla calidad de los sistemas y medios de enseñanza; ofrecer posibilidades de adiestramiento en oficios o especialidades técnicas; fomentar la difusión de tecnología; idear y aplicar métodos educativos que alcancen a la población marginada de las ciudades y a la infancia rural.

No basta, sin embargo, lograr grados mayores de capacitación. Es necesario brindar la posibilidad de que se expresen a través de nuevos puestos de trabajo. El énfasis que se ponga en los programas de educación debe estar acompañado por políticas encaminadas a expandir el empleo.

Es también esencial asignar prioridad a la salud. Presta a la infancia los servicios médicos y de saneamiento ambiental que le permitan disfrutar de las oportunidades educativas y participar en las actividades productivas.

Las estrategias educativas para prevenir el consumo de drogas, orientadas a la juventud, en las cuales el Instituto Interamericano del Niño ha sido pionero, son la mejor defensa contra este flagelo, que afecta de manera especial a los grupos más jóvenes y más pobres de la población.

Para preservar los derechos humanos hace falta atender a quienes son víctimas del exterminio o del abominable tráfico y venta de menores. En Managua, la Asamblea General de la OEA destacó la necesidad de fortalecer mecanismos y programas para la defensa y protección de los niños del hemisferio, e instó a los Estados miembros a colaborar en esta materia con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con el Instituto Interamericano del Niño.

Tales son algunos de los rasgos que deben definir una estrategia dirigida a rescatar de la pobreza y el subdesarrollo a quienes en el futuro cercano tendrán la responsabilidad de consolidar el proceso de desarrollo integral en democracia. La voluntad política es esencial para ponerla en práctica.

Compromiso Interamericano con los derechos del niño

Algunos acontecimientos que han tenido lugar en el pasado reciente revelan la voluntad de los estados de las Américas para poner en práctica políticas tendientes a lograr que

la infancia sea preocupación central de los procesos de desarrollo. Casi la totalidad de los Jefes de Estado y de Gobierno de las naciones americanas participaron en 1990 en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, auspiciada por las Naciones Unidas y aprobaron allí la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, así como un plan de Acción para la década de los noventa. La inmensa mayoría de los Estados miembros de la OEA han ratificado también la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por unanimidad en 1989 en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Estos antecedentes positivos realzan la significación del Congreso Panamericano del niño, cuyo carácter regional contribuirá a la articulación constructiva de los esfuerzos que se realizan en el ámbito global, teniendo en cuenta las características específicas del hemisferio.

Del análisis del tema central de nuestra reunión, la situación de los sistemas de bienestar infantil en la región, deberán surgir recomendaciones específicas que constituyan aportes para enfrentar los problemas de la niñez que sufre carencias familiares y sociales. Las investigaciones efectuadas por el Instituto Interamericano del Niño en siete países de la región en el contexto del Programa Interamericano de Fortalecimiento de los Sistemas de Bienestar Infantil, representan una valiosa contribución para el estudio del tema.

Dentro de esa agenda general, la cuestión del desarrollo y la niñez ocupa lugar de preferencia. A diferencia de los países industrializados, donde los niños son "un bien social escaso", en nuestro hemisferio son "un bien social abundante", al cual no se ha prestado la atención debida. La decisión de volcar esfuerzos y recursos hacia la promoción y protección de esa veta de grandeza futura que es la infancia, y las acciones que se emprendan para hacer posible la plena realización de su potencial, marcan el camino al logro del desarrollo integral sostenido de nuestras sociedades.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS



CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA

I I N

XVII CONGRESO PANAMERICANO DEL NIÑO

18 al 21 de octubre de 1993

San José, Costa Rica

OEA/Ser.K/XXIV.17.1

CPN/doc.10/93

18 octubre 1993

Original: español

NIÑEZ Y POLITICAS SOCIALES

INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO
PROGRAMA INTERAMERICANO DE FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE
BIENESTAR INFANTIL

Proyecto RL/91/011
SENAME - IIN - Gobierno de Holanda

POLITICAS SOCIALES Y NIÑEZ

Eduardo Morales M.

Agosto, 1993

INDICE

Pág

INTRODUCCION	1.
I. CHILE: UNA SOCIEDAD INTERRUMPIDA	4.
II. LAS PRIMERAS MEDIDAS DE AUTODEFENSA: LAS SOCIEDADES DE SOCORROS MUTUOS	7.
III. LA ORGANIZACION POLITICA	9.
IV. EN TIEMPOS DEL COLERA	10.
V. LA ACCION PRIVADA.....	12.
VI. EL COMPLEJO PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION	14.
VII. LA INSTALACION DEL ESTADO PROTECTOR	19.
VIII. DEL ESTADO PROTECTOR AL ESTADO BENEFADOR	27.
IX. EL ESTADO AUTORITARIO	40.
X. EL REGRESO A LA DEMOCRACIA Y EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD	44.
BIBLIOGRAFIA	47.

INTRODUCCION

El análisis de las Políticas Sociales, en un país como Chile, tiene que remontarse al estudio de sus orígenes, el entorno social en que se constituyen como demandas, los grupos sociales que aparecen como los protagonistas centrales y las principales coyunturas que se advierten en el pasado histórico, como una manera de acercarse a una explicación de los actuales rasgos que las caracterizan, sea en los que expresan cierto tipo de continuidad como en aquellos cuya condición de ruptura suele tener antecedentes socio-políticos evidentes.

Existen, en sus orígenes, algunas características de las Políticas Sociales que dan cuenta de su posterior evolución.

En primer lugar, las primeras experiencias de organización de un sistema de beneficios sociales son implementadas por los propios grupos que las requerían y con un claro sentido de sobrevivencia.

En segundo lugar y como resultado de lo anterior, los beneficios que se busca distribuir se relacionan con los eventos básicos de la existencia: recursos para la alimentación, acceso a cuidados médicos para enfrentar los episodios de enfermedad y muerte, apoyo a la viudez y a los hijos menores, etc.

En tercer lugar, el proceso de institucionalización de las Políticas Sociales, vale decir, cuando éstas son asumidas por el Estado y para el conjunto de la Nación, no tiene un carácter lineal. El proceso se caracteriza, más bien, por movimientos de aproximaciones sucesivas que supone avances y retrocesos. Tales movimientos tienen que ver, normalmente, con los conflictos derivados de los procesos de constitución de la Nación mediante los cuales determinados sectores sociales pugnan por el reconocimiento de su condición de ciudadanos.

En cuarto lugar, las relaciones que se establecen entre la acción del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, en campos determinados, asumen diversas modalidades que van desde un alto grado de "hegemonía" de la acción pública que relega al sector privado a un mero seguidor del rumbo fijado por aquella, hasta situaciones en que las interrelaciones entre ambos son de tal modo que se puede hablar de "hegemonías compartidas".

Además, la implementación de las políticas descansa en aparatos tecnoburocráticos que desarrollan intereses corporativos de diferente significación y cuya expresión se constituye en indicador de los niveles de fortaleza institucional así como de legitimidad social.

Por último, las políticas suelen asumir tanto características "defensivas" como "integradoras" de un determinado orden social. En el primer caso, muestran rasgos más bien coactivos y en el segundo, dimensiones más legitimadoras de dicho orden.

Todos estos rasgos son especialmente reconocibles, algunos con mayor nitidez que otros, al estudiar la evolución de las políticas orientadas hacia la niñez, asumiendo que éstas no siempre han tenido un objeto único de atención. Ello quiere decir que en períodos determinados tales políticas se han orientado a la implementación de beneficios entre cuyos destinatarios aparecía la infancia desvalida. Esto puede tener distintos significados que van desde la inexistencia de una conciencia socialmente constituida respecto a la realidad de un problema hasta la definición de éste como parte de un problema mayor.

Al examinar el desarrollo histórico de las políticas hacia la niñez, es claro que éstas formaron parte, inicialmente, de esfuerzos privados que oscilaban desde el tratamiento específico del tema pero asociado a eventos muy ligados a la sobrevivencia hasta aquellos que -desde una postura "defensiva"- procuraban aislar aquellos "focos" de degradación constituido por menores abandonados y/o implicados en conductas delictivas. Esto era válido tanto para las iniciativas que desarrollaban los propios afectados hasta aquellas que implementaban las sociedades de caridad. A medida que el Estado se empieza a hacer parte del problema de la niñez, se inicia un proceso de "especialización" que procura desarrollar acciones específicas hacia el grupo-objetivo enmarcados en determinadas "ideologías" (médico-sanitaria y jurídica, por ejemplo) que se expresan mediante la localización de determinados nichos institucionales.

I. CHILE: UNA SOCIEDAD INTERRUMPIDA.

A fines del siglo XIX coexistían dos realidades en la sociedad de la época: por una parte, una oligarquía que gozaba de los beneficios del auge de las exportaciones y de la llegada de los capitales extranjeros y por otra, el pueblo que padezca condiciones de vida bastante miserables.

A modo de ilustración digamos que, en 1885 nacieron en Chile 61.965 personas; ese mismo año murieron 66.818, siendo en su mayoría niños (61%) según lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro Nº 1.

Total defunciones por edades en 1885 (*)

Hasta 1 mes	8.270
De 1 a 3 meses	3.126
De 3 a 6 meses	2.728
De 6 meses a 1 año	5.904
De 1 a 2 años	9.800
De 2 a 5 años	6.386
De 5 a 10 años	2.816
De 10 a 15 años	1.681

(*) Las cifras para las edades que siguen son similares a la de los últimos intervalos.

Fuente: Anuario Estadístico 1885.

Es claro que la sociedad chilena vivía una dualidad evidente, en que la realidad de un sector, no tenía relación alguna con la que vivía la mayoría de la población.

A partir de 1860 el país sufrió la primera crisis económica de significación con la quiebra de la minería del Norte Chico -cobre y plata- la que cayó en manos de prestamistas nacionales y extranjeros.

La quiebra de la minería tuvo un efecto "centrífugo" sobre el pequeño minero y el peón que se desplazaron en busca de mejores destinos, terminando por proletarizarse en las faenas del salitre y los ferrocarriles.

Un fenómeno de consecuencias análogas se desarrollaba en las zonas rurales. La mercantilización de la producción vinculada a la exportación triguera significó que el pequeño productor campesino perdiera sus tierras y asumiera la condición de inquilino para, finalmente, ser expulsado en virtud de la tecnificación agrícola con cultivos intensivos y estacionales. Esta corriente migratoria desembocaría, también en las faenas salitreras y de ferrocarriles.

Así, a partir de 1870, empeoran las condiciones de vida de vastos sectores sociales y sin señales de poder revertirse tal situación.

Esto queda en evidencia al constatar la alta incidencia promedio (más del 50%) que tiene la mortalidad de los párvulos respecto del total de sepultaciones del Cementerio General de Santiago.

Cuadro N° 2

Cadáveres sepultados en el Cementerio General de Santiago
Para años seleccionados(*)

AÑOS	PARVULOS	ADULTOS	TOTALES
1890	7.428(52%)	6.923	14.351
1891	7.986(52%)	7.239	15.225
1892	9.787(56%)	7.709	17.496
1893	8.388(53%)	7.461	15.849
1897	6.781(55%)	5.488	12.269
1898	6.207(52%)	5.736	11.949
1899	6.397(52%)	5.801	12.198
1900	10.889(63%)	6.369	17.258

(*) En 1895, de acuerdo al Censo de ese año, la población urbana de Santiago era de 278.412 personas.

Fuente: Boletín Anuario Estadístico, 1896.

Como una forma de establecer algún mecanismo de comparación, mientras en la ciudad de Montevideo la tasa promedio de mortalidad infantil fue de 111,3 por mil entre 1896 y 1900 y en Buenos Aires de 95 por mil en 1904, en la ciudad de Santiago alcanzó a 365,4 por mil entre los años 1905 y 1912*1.

II. LAS PRIMERAS MEDIDAS DE AUTODEFENSA: LAS SOCIEDADES DE SOCORROS MUTUOS.

Dadas las condiciones de extrema inseguridad y desprotección en que se encontraban los sectores populares y los frustrados intentos de obtener formas de participación política realizados por la Sociedad de la Igualdad, los obreros tipográficos fundaron, el 18 de septiembre de 1853, la "Sociedad Tipográfica de Socorros Mutuos".

El objetivo básico de las Sociedades era procurarse protección solidaria ante eventos tales como la enfermedad, la muerte y el desamparo familiar en base a un sistema de seguridad social que descansaba sobre el ahorro de sus asociados. Asimismo se procuraba el desarrollo intelectual y moral de los asociados mediante iniciativas educativas, culturales y económicas.

El número de Sociedades se fue incrementando en la medida en que su operatoria respondía plenamente a las demandas y necesidades más sentidas del mundo popular:

Cuadro N° 3

Langdon M. Elena "Sectores Populares y Vida Urbana", CLACSO, Buenos Aires, 1984.

**Número de Sociedades de Socorros Mutuos para años
seleccionados**

AÑO	Nº DE SOCIEDADES
1880	39
1911	439(65.136 afiliados)
1924	600(90.000 afiliados)

Fuente: J. Godio "Historia del Movimiento Obrero Latinoamericano", Nueva Imagen, Caracas, 1980.

Las Sociedades de Socorros Mutuos significaron un paso decisivo para los sectores populares, por cuanto materializaron un acto de autonomía social organizativa capaz de implementar un sistema de beneficios sociales a través de mecanismos que prefiguraban un concepto integral de éstos. Además, y tanto o más importante que lo anterior, es que emancipó al pueblo de su condición de objeto de caridad pública, echando las bases de su constitución como sujeto responsable de su destino.

La tarea de enfrentar los agudos problemas de salud de la población afiliada eran más que complejos por cuanto todas las acciones que se realizaban (compra de medicamentos, contratación de médicos y otro personal, servicios fúnebres, etc.) se financiaban con los aportes de los afiliados y por lo tanto eran bastante frágiles ante situaciones de crisis.

Ello quedó en evidencia hacia 1885 en que el empeoramiento de la situación económica repercutió con fuerza en el financiamiento de las Sociedades que entraron en período de bancarrota, lo que planteó la necesidad de que el Estado aprobara una Subvención que permitiera continuar con sus acciones.

El debate que se suscitó en el Parlamento ante una iniciativa que buscaba apoyar financieramente a las Sociedades (se solicitaba una suma total de \$ 50.000 del presupuesto de la Nación) tuvo gran importancia pues puso en el centro de la discusión el problema de la capacidad de los sectores dominantes de reconocer a los sectores populares como sujetos constitutivos de la nación y, por lo tanto, sujetos susceptibles de apoyo estatal así como lo eran las Sociedades de Beneficencia. En efecto, en 1887, las inversiones en la caridad privada en Santiago, alcanzaban la suma de \$1.220.000 de los cuales \$650.000 (53%) los proporcionaba el estado y \$570.000 eran generados por rentas de donaciones particulares.

Más allá del rechazo de la solicitud mencionada, lo importante de subrayar es que el apoyo del estado a la caridad privada es anterior a la institucionalización de las políticas sociales, especialmente en el campo de la niñez.

III. LA ORGANIZACION POLITICA.

Paralelamente a la formación de las Sociedades de Socorros Mutuos, en el año 1887 tiene lugar otro hecho que tendrá influencia en el rumbo futuro de las políticas sociales y es la organización del Partido Demócrata, de carácter fundamentalmente obrero y que jugará un rol estratégico como elemento orientador de la lucha por la integración social de los sectores populares.

En efecto, el que las demandas populares se expresen además, por la vía política necesariamente conduce a que las soluciones sean de carácter universalista, esto es que superen el corporativismo que suele acompañar a la demanda gremial.

IV. EN TIEMPOS DEL COLERA.

La epidemia de cólera que afectó a la zona central del país, desde 1886 hasta 1888 dejó un saldo trágico de 23.395 muertos, mientras la mortalidad general subía a niveles nunca conocidos. Hay que recordar que la población total del país, en 1887, era de 2.545.243 habitantes, por lo que el impacto de la epidemia tuvo innegables consecuencias sociales y políticas. En efecto, la clase política e intelectual comienza a debatir la necesidad de asumir medidas estatales que permitan enfrentar los efectos devastadores de las epidemias (al cólera se unía la viruela) y en ese debate comienza a emerger un actor que tendrá un papel muy importante en el proceso de institucionalización de medidas de corte estatal: el cuerpo médico.

La demanda del cuerpo médico por constituir instancias que le permitieran controlar la situación de las clases populares recorrió un largo y complejo camino: en primer lugar en el Parlamento en 1886 se aprobó la formación de la Comisión de Higiene que integraba a parlamentarios y funcionarios de gobierno y que aprobó la creación, por ley, de la Policía Sanitaria. En 1887 se crea la Junta General de Salubridad, para, en 1889, dar paso a una de las más sentidas aspiraciones médicas: el Consejo Superior de Higiene Pública que tenía amplios poderes y de hecho se erigía como un factor de decisión socio-político evidente. Ello es consistente con las discusiones tenidas en el Primer Congreso Médico cuyo temario incluía, entre otros puntos, la necesidad de implementar una Política de Higiene y Salubridad Públicas.

La sanción parlamentaria del Consejo Superior de Higiene en 1891, apenas triunfante la revolución que puso fin a la pugna entre el Ejecutivo y el Parlamento y que significó el suicidio del Presidente Balmaceda, legitima la influencia que el cuerpo médico comienza a ejercer en la vida del país, siendo la campaña de desinfección unida a la campaña de vacunación masiva los primeros actos de servicio público no asociados a la caridad. Es la emergencia de la universalidad como dimensión de la acción del Estado.

V. LA ACCION PRIVADA.

En la medida en que comenzaba el proceso de institucionalización de las medidas de salud, se continuaban desplegando iniciativas privadas que buscaban paliar la dramática situación que vivían los sectores más pobres del país. Esto expresaba, por una parte, la insuficiencia del papel del Estado y, por otra, la alta legitimidad que tenía la acción privada en

este campo.

En 1896 se constituye la Sociedad Protectora de la Infancia, a cargo de un grupo de damas voluntarias, en sociedad con una congregación religiosa. En Valparaíso se instalaba una organización similar, la Sociedad de Asilo para Niños que repartía leche y alimentos a niños pobres y que contaba con el apoyo del comercio local. Otra institución que emerge en el campo de la acción privada fue la de las Hermanas de Santa Cruz que construyó dos sedes, en Santiago y Valparaíso con escuelas gratuitas y servicio médico a domicilio para pobres. La Sociedad San Vicente de Paul construye su edificio de asilo para recoger mujeres y niños desvalidos, enseñándoles a trabajar y dándoles educación, vestido y alimento.

El Estado, a su vez, concedía 12.000 hectáreas de terreno en las recién conquistadas tierras de Malleco y Cautín a la Casa de Expósitos de Santiago, con el propósito de que se establecieran escuelas para completar estudios de los niños de dicha casa.

La ola benefactora culmina al comenzar el siglo XX, en 1900 cuando bajo la dirección de don Ramón Barros Luco se agrupan las familias más pudientes y fundan el Patronato Nacional de la Infancia, para encarar el problema más grave cual es el del niño y la madre desvalida. El patronato estableció una red de servicios que incluía: el Asilo Maternal, las Gotas de Leche y, más tarde, las Marmitas. Esa triple estructura permitía tomar a la madre con su hijo desde el alumbramiento, evitando el abandono hospitalario o callejero inmediato; hacerle seguimiento a través de la entrega de alimentos para el hijo; proporcionar atención de policlínica al niño y a la madre y, finalmente, alimentar a la madre desnutrida.

La importancia de la acción privada de beneficencia es que constituye un esfuerzo sistemático por atenuar el conflicto social. Sin embargo, de manera permanente este tipo de acción demanda del Estado su apoyo, lo que dificultará el proceso de institucionalización plena, y que se traducirá en una convivencia, en momentos conflictiva, con las iniciativas de carácter gubernamental.

VI. EL COMPLEJO PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION.

A partir de las movilizaciones obreras de comienzos del siglo XX, se retoma la preocupación por lo que se denominaba "la cuestión obrera", que no era otra cosa que el temor de los sectores dominantes frente al eventual quebrantamiento del orden social. Ello acarreó una serie de iniciativas legislativas tendientes a dar algunos pasos más adelante en el camino de la institucionalización de las políticas sociales.

El Gobierno del Presidente Riesco logró la aprobación de la Ley del Consejo de la Habitación Obrera, la primera ley social chilena, así como la de las Cajas de Ahorro Para Obreros Dependientes de la Caja de Ahorro Hipotecario en las principales ciudades del país, con el propósito, en parte, de formar un fondo social para la construcción habitacional. Pero también la presión social apuntaba a las relaciones de producción, demandando una ley para el descanso dominical la que generó una ardua discusión. Finalmente fue aprobada (1907), pero en los siguientes términos: un día de descanso semanal para los niños y las mujeres y un día de descanso, cada dos semanas de trabajo para los hombres.

Pero será una epidemia, esta vez la peste bubónica, la que pondrá al descubierto las tensiones entre los diferentes actores sociales. El Consejo Superior de Higiene constataba que carecía de poderes reales para hacerse cargo de la situación y que dependía de las decisiones del Ministerio del Interior. Dada la gravedad del problema el Gobierno se ve forzado a autorizar al Instituto de Higiene para hacerse cargo del lazareto de Santiago lo que desató un conflicto entre la Junta de Beneficencia y el Instituto y cuya resolución significó un paso más en el avance de la ideología "estatal", mediante la creación de "inspectores de beneficencia" dependientes de la sección de Higiene y Beneficencia del Ministerio del Interior.

Por otra parte, comienza el estudio de la realidad social a través de escritos sobre la cuestión obrera. En 1911 se crea la Oficina del Trabajo, dependiente del Ministerio de Industria y Obras Públicas que emprendió la tarea del reconocimiento estadístico de la realidad social obrera.

La Guerra Mundial de 1914 trajo como consecuencia una secuela de hambre y cesantía. En las salitreras paralizadas existían 50.000 obreros cesantes y el diagnóstico sanitario del país era verdaderamente deplorable, lo que hace que el cuerpo médico presione por la aprobación de un Código Sanitario por parte del Parlamento, lo que se logra en la Cámara de Diputados pero que es rechazado en el Senado por "violiar preceptos constitucionales".

La quiebra de la Beneficencia ocurre en medio de graves tensiones sociales, lo que implica que empiece a ganar terreno la idea de que es el Estado el responsable de la cuestión sanitaria. Los recursos fiscales otorgados eran, en 1917, claramente insuficientes ante una creciente demanda social por asistencia que implicó la construcción de nuevos hospitales, los que permanecían inconclusos, amén de la mantención de los 81 hospitales en operación. La mutación conceptual empieza a prefigurar a la política universalista versus la noción caritativa orientada al indigente contenida en la institucionalidad de la Beneficencia. Esta situación se ve reflejada, el año 1917, en el Primer Congreso Chileno de la Beneficencia en que se plantea que el servicio de la asistencia pública a enfermos indigentes es un deber del Estado. Caridad y Ciencia empiezan a convivir como conceptos rectores de la Beneficencia.

Por su parte el camino de la institucionalización trajo como consecuencia el reemplazo de las Sociedades de Socorros Mutuos por los Sindicatos. La perspectiva del movimiento político y revolucionario, que nacía desde estas Sociedades, las concebía ya no como organizaciones sociales de solidaridad, sino como instrumentos claves de acción política capaces de enfrentar a los enemigos de clase.

A esta transformación colaboró la creciente proletarización del artesanado debido al incremento del proceso de industrialización que vivía el país. Esto significó para el movimiento popular, pasar de la autonomía a la integración, de lo particular a lo general, de lo individual a lo colectivo.

Ello tuvo un impacto innegable respecto del cambio de óptica para asumir el problema de la niñez: de la casi exclusiva preocupación desde la óptica médica, ésta comienza a articularse con la creciente preocupación de los aspectos educativos los que desencadenan un debate que asumirá las características generales de la implantación de las políticas sociales en el país: institucionalización progresiva no lineal en el marco de importantes movilizaciones sociales.

A modo de ilustración señalemos que en 1903, en Santiago, de una población escolar de 50.071 niños, solo asistían a la escuela 13.824, quedando el 73% fuera de ella.

A medida que los esfuerzos por paliar la situación se implementaban emergía otro problema que hacía parte de la situación social de los sectores más débiles de la sociedad: las altas tasas de deserción escolar debido, fundamentalmente, a razones de carencia de vestuario y/o a que el niño constituía un recurso laboral importante en la familia popular.

Cuadro N° 4

**Número de Mujeres Y Niños que trabajan en la industria.
1914.**

Grupos de Industrias	Operarios (Totales)	Mujeres	Niños
Alcoholes, bebidas	4.225	630	514
Alfareros, cerámica, vidriería	1.053	113	302
Alimentos y preparaciones	12.068	1.932	1.133
Alumbrado, calor, combustible	1.218	10	43
Astilleros y rep.buques	1.034	3	99
Confección y vestuarios	14.016	10.968	190
Maderas y sus manufacturas	10.393	41	984
Materiales construcción	1.365	9	98
Materiales textiles	2.568	1.733	163
Metales y sus manufacturas	6.880	265	1.009
Muebles	2.000	88	175
Papeles, impr.y manufacturas	4.731	509	807
Cueros, pieles y manufacturas	12.279	2.141	538
Productos químicos y farm.	2.871	798	338
Tabacos y manufacturas	1.735	963	154
Vehículos y Mat. Transporte	1.530	2	79
Industrias diversas	731	204	103
	80.697	20.409	6.729

Fuente: Boletín Oficina del Trabajo, Santiago, 1914, Año IV. 1er. semestre, pp 286/287.

Ello planteó el debate por la necesidad de proveer de alimentación a los niños en las escuelas y una de las primeras iniciativas fue una de carácter privado inspirada por la Iglesia conocida como la "Olla Infantil" (1908), administrada por una Sociedad integrada por distinguidas damas de la sociedad y cuyo objetivo era dar alimentación gratuita a los alumnos indigentes que concurrían a las escuelas primarias, inicialmente particulares.

Quedaba establecido, nuevamente, el debate en torno a los dos ejes centrales respecto del modo de enfrentar las políticas sociales: la relación público-privado y la relación entre especificidad e integralidad.

Después de un largo proceso con avances y retrocesos, éste culmina, en 1920, con la aprobación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, pero mutilada de su obligación asistencial. En efecto, ella creaba las Juntas Comunales de Educación que debían encargarse del cumplimiento y estímulo de la enseñanza pública, suprimiéndoles las funciones de auxilio y protección a los escolares en materia de alimentación, apoyo pecuniario y vestuario.

VII. LA INSTALACION DEL ESTADO PROTECTOR.

En 1920, el triunfo de Arturo Alessandri significó la legitimación del discurso de protección de los sectores populares, por parte del Estado.

En 1921 el Gobierno presentó al Congreso un conjunto de leyes sociales las que, en 1924 y bajo presión militar, son aprobadas. Ellas incluían leyes sobre contratos de trabajo, sindicatos, derecho a huelga, tribunales de conciliación y arbitraje, indemnización por accidentes del trabajo. Además se crearon la Caja de Seguro Obligatorio y la Caja de Previsión de Empleados Particulares.

El 14 de Octubre de 1924 se decretaba la máxima aspiración del gremio médico: la creación del Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, fundado en la necesidad de mejorar las condiciones sanitarias y reducir al mínimo posible las perturbaciones económico-sociales derivadas de las altas tasas de mortalidad. Ello significó establecer un mando único y centralizado de la cuestión sanitaria en el país. Respecto del papel de la caridad pública, se planteó como doctrina la de la cooperación de aquella con los servicios oficiales, situación que a tendido a perdurar en el tiempo.

No se trataba de prescindir del concurso individual de la filantropía, sino de conferirle al Estado un rol directriz en materia de asistencia social, de orientación de la acción y de provisión de los medios para adecuar dicha acción al nivel requerido por la necesidad social.

La acción del Estado se justificaba ya que el problema de la infancia desvalida no estaba referida solamente a razones de carácter humanitario sino también a un problema de reproducción demográfica y de armonía social.

Un hecho importante lo constituye la realización, en Santiago de Chile (1924), del IV Congreso Panamericano del Niño, al cual asistieron médicos, educadores y artistas de todo el continente, durante cuyo desarrollo se acuerda la creación del Instituto Interamericano del Niño, entidad que estará encargada de organizar los Congresos posteriores.

Como homenaje a la delegación argentina se reunieron 500 maestros en un almuerzo en el cerro san Cristóbal donde se escuchó la palabra del Director General de Educación Primaria, Darío Salas:

"Nos enorgullecemos de haber llevado, tras un siglo de lucha, los rudimentos de la cultura a los más apartados rincones del territorio nacional, de haber logrado atraer a las escuelas a uno entre cada ocho habitantes del país, de haber reducido el analfabetismo a un 30% en la población mayor de 6 años, de haber preparado ya a una porción considerable de las masas para la comprensión de los problemas de importancia nacional y para la participación eficiente en la vida ciudadana. (...) "Pero sabemos también que (...) desperdiciamos todavía buena parte de nuestro más valioso capital, el capital humano; sabemos que falta mucho todavía para que nuestras escuelas preparen debidamente para la eficiencia social; mucho para que alcancen a descubrir y aprovechen ampliamente el don de cada uno; mucho, en fin, para que ellas se adapten al servicio de todos, de grandes y pequeños y se transformen, así, en el verdadero foco de esa especie de comunismo espiritual que no afecta a los bienes materiales y mira solo al reparto de los tesoros intangibles e inagotables de la cultura y de los ideales superiores, que forman el patrimonio de la humanidad y cuya exclusividad nadie reclama". (Rev. As. Ed. Nac., 1924).

El Congreso significó un paso más en la alianza entre la ideología médico sanitaria y la naciente ideología educacional. Al año siguiente se creó la

Caja Nacional de Empleados Públicos y entre 1924 y 1925 se establecieron impuestos a las rentas y el Impuesto Global Complementario con tasas progresivas.

En 1928 mediante un decreto ley y como parte de un intento de reformar significativamente el sistema educativo se creaban, en cada comuna, una Junta Comunal de Auxilio Escolar (antes Junta Comunal de Educación), presidida por el Alcalde y con participación de vecinos y cuyo objetivo central, aparte de vigilar el cumplimiento de la obligación escolar, era el de promover y organizar los servicios de alimentación escolar y otros auxilios a los alumnos de las escuelas públicas. Lo que no fue posible a través de la ley se implementó bajo el Gobierno del Presidente Ibañez el que, entre otras cosas, encarnaba los ideales del nacionalismo y el centralismo educacional. Así, a fines de 1929 se habían creado 350 Juntas de Auxilio Escolar las que coexistían con 31 Ollas Infantiles para niños de escuelas públicas o particulares de los barrios pobres de la capital, sirviendo 114.000 raciones mensuales de almuerzo o desayuno.

El otro hito importante es la promulgación de la Ley de Protección de Menores (1929), que expresa la voluntad política de hacer del Estado un responsable directo de la niñez víctima de los efectos perversos del capitalismo imperante. Más allá de la materialización de sus resultados, la iniciativa buscaba establecer ciertos cánones preventivos respecto de la niñez desvalida.

De este modo, la noción del Estado protector será la idea predominante durante la mayor parte de las décadas siguientes.

En suma, la instalación del Estado protector implica un eje diferenciador de dos épocas, que acarree la creación de nuevas instituciones y un aumento de los gastos fiscales y de personal, en el campo social. La crisis de los 30 frenó el proceso iniciado con la legislación de los años 20. Sobreviene un período de inestabilidad política que es superada en 1932 con el regreso al poder del presidente Alessandri.

En 1933, un informe daba cuenta de la existencia de 70.000 niños chilenos sin padres, que crecía y se educaban en la calle. Ello era relevante como problema si se considera que existían 220.000 niños matriculados en las escuelas.

Al debate que se desarrollaba en el país, se sumaban los textos de estudiosos internacionales que destacaban la relación entre inasistencia escolar y criminalidad de los niños. Tal era la afirmación que sostenía el doctor argentino Ladislao Thot, citando al "Décimo Congreso Internacional de Protección a la Infancia" realizado en Bruselas, en 1921. (Rev.Ed.1934).

Todo lo anterior llevó a un conjunto de diputados en 1935, a presentar una moción para crear el Consejo de Defensa del Niño, organismo central de acción y fiscalización. Sin embargo las medidas que se buscaban implementar no lograban cristalizar en la definición de una política, entre otras razones, por la permanente pugna entre lo público y lo privado. Una expresión de lo dicho lo constituye la creación en 1938, de la "Fundación Consejo de Defensa del Niño", con carácter de "beneficencia pública" y con autonomía jurídica. Incorporado a la Fundación quedaba el "Consejo de Defensa del Niño Abandonado", creado por el Ministerio de Justicia. La fundación contaba con tres representantes del Presidente de la República lo que aseguraba una vía de centralización estatal/privada instalada afuera del aparato del Estado, como una forma de enfrentar el pensamiento anti-estatista prevaleciente en materia social.

A partir de 1939, tras la constitución del Frente Popular se suceden tres

gobiernos radicales que impulsan, desde el Estado el proceso de sustitución de importaciones, que supone como correlato la dictación del Código del Trabajo. En 1938, se organizan servicios de atención médica preventiva a los trabajadores, la que se extiende, en el caso de los obreros, a la madre y al niño.

El Frente Popular, que había triunfado con el lema "Gobernar es Educar", desde el gobierno abordó la problemática de la niñez desde la doble dimensión educativa-sanitaria.

Se presentó un "Plan Mínimo de Educación Popular" que, buscaba la implementación de medidas inmediatas:

1. Liquidación del analfabetismo y difusión de la cultura popular.
2. Contribución de la Educación al desarrollo económico del país.
3. Creación de la verdadera escuela rural.
4. Asistencia a la infancia desvalida.
5. Dignificación del Magisterio.
6. Efectivo control del Estado sobre las Escuelas particulares y estricta vigilancia sobre la enseñanzas que imparten las escuelas extranjeras.
7. Edificación escolar y dotación de material de enseñanza. ("Frente Popular", Com.Ped.P.C.,1939).

Desde el Ministerio de Salubridad el doctor Salvador Allende se propuso la integración de la acción hacia la niñez a partir de la coordinación de tres ministerios que habían actuado de manera separada: Educación, Justicia y Salubridad.

El cuadro que era necesario enfrentar tenía las siguientes características: de cada diez nacidos, la mitad había muerto a los 9 años; casi el 30% de los nacidos vivos eran ilegítimos; el 42% de la población escolar no asistía a las escuelas y 600.000 jóvenes permanecían analfabetos. (S. Allende, "Realidad Médico-Social Chilena", 1939).

El resultado de los esfuerzos descritos es la creación del "Consejo Superior de Protección a la Maternidad, a la Infancia y a la Adolescencia", una de cuyas primeras medidas fueron los "Centros de Defensa del Niño", que asistirían al niño en su propio territorio. La idea era la instalación de los Centros en las cercanías de las fábricas, escuelas, etc. con una capacidad de 500 niños cada uno y con un total equipamiento de servicios, además de asistencia médico-dental, servicio social y de vivienda. Los niños de 2 a 14 años podían ingresar durante el horario de trabajo de la madre, asistiendo a la escuela los escolares y regresando en sus horas libres.

Como efecto de la Guerra Mundial, la situación social del país cayó en una rápida espiral de deterioro. Expresivo de ello es que el Presidente Ríos debió crear una institución de socorro, la "Dirección de Auxilio Escolar" (1942) que apoyaba, transitoriamente a los cesantes en talleres, centros agrícolas e industrias caseras organizadas para ese efecto por la misma institución.

Cuadro N° 5

Comparación del índice del costo de vida en Países
seleccionados, años 1929 y 1943.

	Indice en 1929	En 1943
China	100	3.320*(en guerra)
Chile	100	330
México	100	250
Palestina	100	222*
India	100	208*
Turquía	100	200*
Costa Rica	100	180
Brasil	100	168
Japón	100	164*
Perú	100	137
Estados Unidos	100	103*
Argentina	100	90

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo.

* : Pueblos azotados directamente por la conflagración mundial.

En 1943, existían 300.000 niños que en vez de ir a la escuela trabajaban, pedían limosna o vagaban.

La situación de crisis se expresaba con rudeza en los años 1948-49. El presidente González Videla instaló el "Comisariato General de Subsistencias y Precios" el que a través de puestos reguladores, buscaba eliminar a los intermediarios intentando practicar la fórmula "del productor al consumidor". Sin embargo, la situación se hace insostenible lo que se traduce en que el General Carlos Ibañez regresa al poder con una votación mayoritaria.

La experiencia de carácter populista del General Ibañez intentó remontar la crisis mediante la profundización de las medidas sociales implementadas en los gobiernos anteriores.

En 1952 el beneficio de la medicina preventiva se hace extensivo a toda la familia. Asimismo se ejecuta una reorganización institucional que lleva a la creación del Servicio Nacional de Salud.

Uno de los rasgos de la expansión de los beneficios sociales es su alto grado de complejidad legislativa y una estructura desigual de beneficios y contribuciones. Ello es producto, entre otros factores, de la distinta capacidad de presión de los diferentes grupos sociales. Con todo, los programas reconocen ciertas orientaciones comunes de universalidad.

VIII. DEL ESTADO PROTECTOR EL ESTADO BENEFACTOR.

Los crecientes rasgos de universalismo de las Políticas sociales unido al hecho de la alianza entre sectores medios y populares expresada en las diferentes experiencias gubernamentales de la década del 40 y comienzos de los 50, explica el cambio de énfasis desde la protección al obrero contra los excesos de la naciente industrialización al otorgamiento de nuevos beneficios que tienden a favorecer más a los sectores medios.

Sin embargo, y pese a la insistencia del Estado en lograr la superación de los aspectos regresivos de la situación social, la asistencialidad a los menores mostraba una realidad lejos de ser satisfactoria.

Expresión de ello lo constituía la relevancia asignada a determinadas iniciativas legales:

"De profundo contenido social es la ley de iniciativa del Ejecutivo N° 14.550, dictada a comienzos de este año, relativa a la justicia de menores. En ella, junto con aumentarse el número de Juzgados de esta clase, se introducen sustanciales modificaciones a la legislación vigente sobre la materia como también en la Ley N° 5.750, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias.

Entre las enmiendas de mayor relieve que consulta esta nueva legislación, cabe destacar la que amplía hasta los 21 años el régimen especial de protección aplicable a los menores pero manteniendo en vigencia los preceptos que establecen la responsabilidad plena de éstos a los 18 años. Se ha ampliado asimismo la competencia de los Jueces de Menores, facultándolos, entre otras materias, para declarar la suspensión o pérdida de la patria potestad, para conocer demandas de alimentos, deducidas por menores y disensos en materia matrimonial, como también para autorizar la adopción cuando el adoptado sea menor y nombrar a éste guardador en ciertos casos.

En cuanto a las modificaciones introducidas a la Ley N° 5.750 sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, conviene tener presente que el propósito fundamental que las inspira no es otro que el de asegurar la subsistencia del menor, disponiendo apremios en contra de los padres que obligados a prestar alimentos, renuncian sin causa justificada a su trabajo para quedar sin rentas, con la censurable finalidad de burlar el cumplimiento de esta grave obligación.

Es este criterio gubernativo de dispensar especial protección a los menores el que ha motivado también otras intervenciones del Ministro de Justicia. Entre ellas, cabe señalar la dictación del Decreto Supremo que crea la Comisión Interministerial encargada del estudio de los problemas que afectan al menor y de coordinar en mejor forma la labor de diversos servicios que tienen ingerencia en su solución". (Mensaje al Congreso Nacional del Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez, mayo de 1961).

La tarea emprendida por la Comisión es relevada en forma especial:

"Prosiguió además el Ministerio de Justicia prestando su más decidida colaboración a la Comisión Interministerial de Protección de Menores, cuyas labores tienen una señalada importancia porque se relacionan con la atención de aquellos niños que se encuentran en situación irregular. Esta Comisión es el organismo estatal encargado

de programar, coordinar y adoptar las medidas tendientes a solucionar estos problemas y que, bajo la actual presidencia del Subsecretario de Justicia, está integrada por altos funcionarios de diversos Ministerios, de algunos servicios públicos y de instituciones privadas.

Durante el período a que me refiero, la labor de esta Comisión ha sido particularmente eficaz, ya que se preocupó de la habilitación de nuevos establecimientos para la internación y tratamiento de menores; de la creación de comisiones provinciales; de la distribución nacional de los fondos públicos destinados a este fin; de elaborar una completa encuesta de todas las entidades públicas y privadas que se dedican a tareas relacionadas con la protección de menores y, por último, miembros de ella han participado en congresos y reuniones, foros y conferencias, en las cuales, junto con demostrar profundo conocimiento sobre la materia, han contribuido a difundir los nuevos y avanzados conceptos sobre esta especialidad". (Mensaje al Congreso Nacional del Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez, mayo de 1964).

En 1966, existían en el país 331 establecimientos encargados de recoger a los menores en situación irregular, de los cuales, 235 eran privados y albergaban a 8.951 menores. (Com. Interministerial de Protección de Menores, 1966).

Ello significó que, en 1967, se aprobara la Ley 16.618 que contemplaba la creación de un Consejo Nacional de Menores, cuyas funciones y características son examinadas con detalle en otro trabajo del presente volumen.

"Legislación de Menores.

El 22 de julio de 1966 se publicó la Ley N° 16.520 que introdujo diversas modificaciones a la Ley N° 14.907 sobre Protección de Menores y que creó el Consejo Nacional de Menores, como un órgano descentralizado encargado de planificar, supervigilar, coordinar y estimular el funcionamiento y la organización de las entidades y servicios públicos y privados que prestan asistencia y protección a los menores en situación irregular.

La creación del Consejo Nacional de Menores, constituye un decisivo paso para buscar soluciones concretas y efectivas al problema que representa la existencia de menores en situación irregular y resulta muy importante la labor que este organismo está llamado a desarrollar para ejercer acciones directas en beneficio de dichos menores.

El número de menores que presentan algún tipo de irregularidad no ha sido nunca determinado en nuestro país, ni siquiera en forma aproximada; de ahí que el Consejo haya adoptado las medidas para realizar un catastro de los menores en situación irregular con el objeto de precisar cabalmente la magnitud y características del problema, y de las instituciones existentes para asistirlos, antecedentes todos indispensables para cumplir adecuadamente su misión y, especialmente, la función planificadora que la ley le asigna. Sin embargo, el Consejo no ha esperado la conclusión de estos estudios para dar comienzo a su tarea específica y es así como la primera prioridad la ha asignado a la solución del problema de la vagancia y mendicidad, infante juveniles, y dentro de esta prioridad se ha dado preferencia a la ciudad de Santiago donde el problema se presenta con características más agudas.

Sin perjuicio de ello el Consejo ha proyectado su labor también a provincias, a las cuales se extenderá la experiencia ya realizada, dando preferencia a los centros de mayor concentración urbana, tales como Concepción, Valparaíso, Temuco, Antofagasta, etc.

El aumento de la capacidad asistencial existente para atender a los menores a quienes primero beneficiarla la labor del Consejo resultaba indispensable ya que no se trataba de ocultar el problema, sino de darle soluciones efectivas. Las diversas instituciones del sector público y privado han respondido al llamado que en tal sentido les ha hecho el Consejo, elevando en pocos meses sustancialmente su capacidad de recepción. Estas instituciones han recibido aportes del Consejo que, al 31 de marzo del presente año, alcanzaban a 3.502.490 escudos.

Los recursos transferidos para construir o adquirir locales destinados a crear nuevos centros de asistencia y protección permitirán contar al término de este año con 15 nuevos establecimientos; en el mismo lapso se habrán ampliado 4 establecimientos más y se habrán reparado otros 4, permitiendo aumentar notablemente su capacidad. Una vez que tales obras se encuentren terminadas permitirán atender en forma integral a 1.230 menores- días, en el sistema de hogares institucionales.

Por otra parte, se han destinado recursos para equipar a 480 menores atendidos en el sistema de colocación familiar, número que se espera incrementar sustancialmente en el presente año. Simultáneamente, el Consejo ha otorgado a las instituciones existentes, que se ofrecieron para colaborar en esta primera etapa, los recursos necesarios para adquirir equipos y alimentar a los menores, lo que ha permitido a sólo 7 meses de la dictación de la ley, prestar atención en el sistema de hogares institucionales y de colocación familiar a 904 menores que se encontraban en situación de abandono. La Policía de Menores, que la ley creó como Departamento de la Dirección General de Carabineros, ha demostrado ser un instrumento muy eficaz en su tarea de captar a los menores en necesidad de asistencia y protección; el Consejo se ha preocupado de ayudar a su adecuada habilitación, destinando al efecto los recursos necesarios, en forma tal que ha podido entrar en funciones en un corto plazo desde su creación, proyectándose para el presente año su extensión a los principales centros poblados del país.

Estos han sido los primeros pasos dados por el Consejo Nacional de Menores para lograr la erradicación de la vagancia y mendicidad infantiles. Esta labor, que está en sus comienzos, ha dado ya frutos y un índice de los beneficios logrados se obtiene de comparar algunas cifras estadísticas de la Casa de Menores de Santiago, establecimiento al que ingresaron en el último quinquenio un total de 9.865 menores de los cuales solamente 680 pudieron ser ubicados en igual lapso en establecimientos asistenciales, lo que significa que sólo un 8,9% de los menores ingresados obtenía atención para lograr su recuperación y el resto tenía que ser devuelto a la calle. Desde la promulgación de la Ley Nº 16.520 han pasado por el referido establecimiento asistencial 1.627 menores, de los cuales 437 han sido destinados a algún establecimiento asistencial, o sea, que en tan solo 7 meses de labor de este Consejo, el porcentaje de menores que han obtenido asistencia integral ha subido a un 26,8%. Además, hay que considerar a otros 270 menores que han sido enviados por los jueces directamente a los establecimientos asistenciales, lo que totaliza 707 menores ubicados en vacantes creadas por el Consejo en siete meses de labor. Estas cifras representan atención integral de

100 menores por mes contra 10 mensuales a los cuales se solucionaba su problema en el quinquenio anterior.

Ha sido también materia de preocupación de este Consejo la situación de los menores de 16 años, que por falta de centros asistenciales permanecen sujetos a medidas de protección en los establecimientos penales, expuestos al contagio criminógeno, con graves perjuicio para su formación. Con el objeto de remediar esta situación que se arrastra por años, se ha puesto ya en ejecución un plan tendiente a obtener el traslado de los menores reclusos en esos establecimientos a instituciones asistenciales, que por ahora se aplicara en la provincia de Santiago y en las de Concepción al sur. Con el objeto de realizar su labor en forma conjunta con la comunidad se ha dado el Consejo a la tarea de ir formando los Consejos Provinciales que se consultan en la Ley, y es así como ya se encuentran constituidos los de Ñuble, Cautín, Osorno, Valdivia y Magallanes y se han echado las bases para su constitución en Coquimbo, Colchagua y Curicó; en el curso de este año se proseguirá en esta tarea hasta completar todas las provincias del país". (Mensaje al Congreso Nacional del Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva, mayo de 1967).

En el período 1964-73 se contempla la incorporación de sectores sociales tales como el campesinado y el urbano-popular, se estimulan políticas redistributivas del ingreso a través de las políticas sociales, lo que significó expandir fuertemente el gasto público social: en el bienio 1971/1972 los gastos sociales se elevaron en más del 30% con respecto a 1970.

Uno de los elementos comunes que caracteriza al período 1964-73 es la noción de "crisis estructural" de la sociedad chilena lo que impulsa el desarrollo de Planes y Programas que buscaban la implantación de reformas profundas. El diagnóstico enfatizaba la regresiva distribución del ingreso, exclusión de importantes sectores sociales tales como el campesinado (25% de la población ocupada) y de los sectores marginales urbanos, contingente este último originado en los procesos migratorios acelerados desde mediados de la década de los 40 y que el lento crecimiento de la Producción industrial no era capaz de absorber.

Por otra parte se constata un rápido proceso de ampliación y participación política, evidenciada en que la proporción de inscritos en relación al total de la población adulta paso del 35.7% al 80.1% entre 1952 y 1970, lo que permite concluir que el sistema político asume una relevancia incuestionable.

El privilegio de la Planificación como herramienta que permitiera la expresión y negociación de distintas demandas, es creciente lo que se traduce en la creación de la Oficina Nacional de Planificación, en 1964. El papel que jugó la Planificación en el período 1964-70 se acentuó en la trunca experiencia del Gobierno de la Unidad Popular, la que le asignó un papel más "decisional". La conformación de un Sistema Nacional de Planificación era concebido como un proceso que tendía a otorgar participación activa a los diferentes sectores de la vida nacional, en momentos que se completaban transformaciones sustantivas como el proceso de Reforma Agraria, iniciado en 1964.

El área de los menores no escapó a la necesidad de una mayor planificación:

"CONSEJO NACIONAL DE MENORES

1. SITUACION ANTERIOR DEL SERVICIO.

Al asumir el nuevo Gobierno, el Consejo Nacional de Menores, que ya tenía cuatro años y medio de existencia, había funcionado principalmente como un banco distribuidor de aportes en gran parte para las instituciones privadas (en proporción de 8 a 1), obedeciendo a diversas presiones, pero al margen de una planificación científica, centralizando en Santiago el mayor porcentaje de inversiones.

En general, interesó más la cantidad que la calidad, sin llegar a la remoción básica de los factores determinantes de las irregularidades.

En cuatro años y medio no se definió una política del niño en general ni de protección de menores en particular. No se reglamentó la Ley de Menores. No se establecieron planes ni programas y tampoco se consideró el interés de las provincias.

2. MODALIDADES ADOPTADAS.

Para superar estas limitaciones, se ha definido la política general de bienestar del niño y la familia y de protección de menores, acentuando la prevención sobre los remedios correctivos; se han formulado los lineamientos generales de planes y programas de carácter técnico, considerando todos los sectores involucrados con miras a una racional coordinación; se ha fijado la política de inversiones, determinando las prioridades más lógicas.

REGLAMENTO DE LA LEY DE MENORES Y CODIGO DEL NIÑO.

La confección del reglamento está avanzada y se ha designado una comisión que estudia la unificación de la legislación atinente a menores, proyectándose el futuro Código del Niño.

3. NUEVOS CENTROS PARA MENORES.

Paralelamente a la creación de ocho Juzgados de Menores dispuestos por el Ministerio de Justicia, se efectúa la programación de los servicios complementarios como Casas de Menores y Centros de Tratamiento y Rehabilitación de Menores de conductas antisocial.

Existen los recursos para terminar y poner en funciones el nuevo Hogar de Menores "Carlos Van Buren" de Villa Alemana, la Sección Femenina de la Casa de Menores y el Centro de Tratamiento y Rehabilitación de Niñas Menores de conducta antisocial, en Santiago.

El nuevo Centro Readaptación de Menores de la Dirección General de Prisiones se encuentra en proyecto y hay planes inmediatos para Concepción, Valparaíso y Punta Arenas.

En el Departamento Presidente Aguirre Cerda se adquirirá un edificio para la instalación de un moderno establecimiento y, en Valparaíso,

se reacondicionará un plantel de internación para menores retardados mentales de grado acentuado.

Para terminar, diremos que el Politécnico de San Bernardo, afectado este último tiempo por muy serios conflictos, ha sido sometido a una completa reorganización técnica y administrativa, otorgándole los recursos necesarios para su normalización y el reglamento que la ley le prescribe". (Mensaje al Congreso Nacional del Presidente de la República don Salvador Allende Gossens, mayo de 1971).

De modo complementario las Políticas Sociales enfatizaban sus aspectos redistributivos en la perspectiva de realizar la "ideología" del desarrollo nacional, configurada en los comienzos de la década de los 40. Asimismo, su desarrollo se inscribía en la noción de ser parte constitutiva de un todo coherente y simultáneo en que su contraparte era el desarrollo económico.

La necesidad de definir una política de carácter global orientada a remediar y prevenir la irregularidad social de los menores, emergía con fuerza en 1972:

"Nuestra legislación de familia data de 1856 y se contiene fundamentalmente en el Código Civil.

Ya en esa época se encontraba superada por la realidad, debiendo ser sometida a diversas modificaciones parciales, sin abordar el problema en toda su complejidad.

La práctica de los tribunales de menores y nuestra actual realidad social, hacen urgente la presentación de un proyecto de ley que, reformando el derecho existente, regule en forma efectiva todas las relaciones de familia.

A continuación se reseñan algunas líneas generales de este proyecto en estudio:

- Elimina todas las categorías legales actualmente vigentes en materia de filiación. Todos los niños de Chile gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones en sus relaciones de familia, desapareciendo las diferencias entre hijos legítimos, legitimados, naturales e ilegítimos.

Lo anterior obliga a perfeccionar los medios de investigación de paternidad, uniéndolos a las necesarias modificaciones procesales para que el sistema pueda ser efectivo.

- Amplía el campo de aplicación de la Ley Nº 16.346, sobre legitimación adoptiva.
- Otorga plena capacidad civil a la mujer casada, incorporando en esta parte las disposiciones de un proyecto sobre la materia que ya fue aprobado en general por la Comisión de Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados.
- Sobre la base de los actuales Juzgados de Menores se crearán los Tribunales de Familia, de modo que todas las materias provenientes de las relaciones de familia serán conocidas por organismos jurisdiccionales especializados.

Mediante la aplicación del proyecto que hemos reseñado, la legislación de familia dejara de tener como centro principal el patrimonio, pasando a preocuparse fundamentalmente de las personas".

(Mensaje al Congreso Nacional del Presidente de la República don Salvador Allende Gossens, mayo de 1972).

Un balance preliminar de lo realizado se efectúa en 1973:

CONSEJO NACIONAL DE MENORES.

La acción de este Servicio comprende la realización gradual de programas tanto asistenciales como preventivos, en el marco de un plan quinquenal.

Programa asistencial.

- a. Programación de servicios infraestructurales básicos en Arica, Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Santiago, Talca, Concepción, Valdivia y Punta Arenas, más un establecimiento cedido en Ovalle.

Las infraestructuras locales incluyen Juzgado Especial de Menores, Centro de Observación, Centro Regional de Tratamiento y Rehabilitación y Villa o Centro de Protección de Menores.

Para estos programas el Consejo Nacional de Menores ya ha adquirido 13 inmuebles que totalizan 27.336 m2 de construcción y 722.493 m2 de terrenos.
- b. La infraestructura asistencial ha experimentado un incremento de 2.060 nuevas plazas o camas, cifra que, en el resto del año 1973, puede triplicarse. Las plazas mencionadas representan un mínimo de Atención de 751.900 menores-días.

Además, la creación de 340 nuevas plazas en instituciones privadas significa atención de 124.100 menores-días.
- c. Por primera vez en el país ha funcionado un Servicio de Libertad a Prueba, que el Consejo mantiene a disposición, principalmente, de los dos Juzgados de Menores del Departamento Presidente Aguirre Cerda y que, en la medida de su utilidad, se hará extensivo a otros Juzgados tanto de Santiago como de Antofagasta, Valparaíso y Concepción.
- d. Desde el 10 de septiembre de 1972, funciona a nivel del Consejo Nacional de Menores, la Oficina de Asistencia al Menor, que ha atendido hasta la fecha un promedio de 35 consultas diarias, lo que da un total aproximado de 4.287 entrevistas, con atención de 3.511 casos e internación de 392 menores.
- e. En el Politécnico de Menores de San Bernardo se financia un extraordinario Programa de Aprendizaje Industrial, realizado por la Universidad Técnica Federico Santa María, mediante el cual se otorgará al cabo de tres años de estudios, el título de Maestro Industrial especializado.
- f. Los aportes a 51 Instituciones Privadas de Protección de Menores que durante 1972 ascendieron a 98.151.981,16 escudos han sido reajustados en 1973 en el porcentaje de aumento del Índice de precios al consumidor. Con estos fondos se mantienen 7,175 plazas, equivalentes a 2.618,875 menores-días.

Entre las Instituciones beneficiadas cabe destacar las siguientes: Fundación "Mi Casa", Fundación "Niño y Patria", Fundación "Niño Chileno" y Congregación del Buen Pastor.

9. Fuera de las Instituciones mencionadas, el Consejo ha proporcionado fondos al Servicio Nacional de Salud para la construcción de una Villa de Menores de Limache; al Servicio de Prisiones para el Centro de Readaptación de Menores, y al Departamento de Policía de Menores para mantención de Comisarias y Subcomisarias, y de 15 Clubes de Menores.

Programa preventivo.

En el curso de 1973 se crearán 15 Centros de Prevención, que significarán 1.500 plazas con las cuales se podrá atender a no menos de 5.000 menores.

Programa de capacitación de personal y educación de la comunidad.

El Consejo Nacional de Menores ha realizado:

El Primer Curso Nacional de Formación de Jueces de Menores del cual egresaron 81 postulantes a los diversos cargos de Jueces y secretarios de los nuevos Juzgados de Menores.

El Primer Curso de Post-Grado para psicólogos en Establecimientos de Menores de diversas Instituciones de Santiago;

2 Cursos Nacionales de Delegados de Libertad a Prueba, y

3 Cursos para Supervisores de Menores.

En los próximos meses, esta labor se extenderá a Centros de Madres, Juntas de Vecinos, Comités de Pobladores y familias en crisis, con el fin de orientarlos en los problemas de los menores en situación irregular, y hacerlos participar en su solución.

Para la realización de estos programas, el Consejo ha suscrito importantes convenios con las Universidades de Chile y Católica de Chile.

Programa de Investigaciones.

El Consejo Nacional de Menores patrocinó y financió una valiosa investigación sobre frecuencia de problemas de la minoridad en situación irregular en un Distrito del Gran Santiago, que fue premiada en 1972 por el Colegio Médico como el mejor trabajo en el campo de la Salud Pública.

En 1973, se proyecta efectuar nuevas investigaciones sobre distintos aspectos del problema de menores.

XIV Congreso Panamericano del Niño.

la Organización de Estados Americanos y su entidad especializada el Instituto Interamericano del Niño, se realizará próximamente en Santiago el XIV Congreso Panamericano del Niño, cuyo tema central será "El Niño y Adolescente en Situación Irregular". (Mensaje al Congreso Nacional del Presidente de la República don Salvador Allende Gossens, mayo de 1973).

Culmina el ciclo con un balance respecto de los gastos sociales que favorecían, especialmente, a la mitad más pobre del país y con una clara orientación hacia la profundización de la redistribución del ingreso.

IX. EL ESTADO AUTORITARIO.

La irrupción del autoritarismo evidenció una drástica reversión del papel histórico cumplido por las Políticas Sociales.

La instauración del mercado como el mecanismo para el uso y asignación de los recursos y la vigencia del principio de subsidiariedad buscó deprimir el papel del Estado, al que solo se le asigna la función de asistencia de los sectores de "extrema pobreza".

"Para evitar las contradicciones del antiguo sistema se asigna el Estado un rol subsidiario concentrando su acción en el resguardo del bien general a través de normas generales e impersonales y la realización directa de aquellas actividades que por su carácter social o estratégico no pueden ser entregadas a los particulares, tales como Seguridad Nacional, Administración de la Justicia e implementación de la Política Social en favor de los más desvalidos.

En este contexto, corresponde al Estado asegurar una efectiva igualdad de oportunidades para todos los chilenos, enfatizando el esfuerzo y desarrollo de las capacidades y creación individuales, en todo orden de cosas, no solo en materia económica, sino también tecnológica, artística, etc." (ODEPLAN, "Informe Social 2º Semestre, 1979).

Si en las décadas pasadas las políticas sociales representaron formas redistributivas que atenuaban los efectos concentradores del orden económico, durante el autoritarismo tal papel se ve disminuido dado el alto grado de exclusión social económico y político de los sectores populares.

No existiendo una instancia que permita articular las demandas populares, estas tienden a fragmentarse y se produce el efecto de atomización social, funcional a la operatoria sociopolítica del régimen.

Otra de las características que mostró la experiencia fue el debilitamiento progresivo de las tecnoburocracias que servían de apoyo a la implementación de las políticas y que, muchas veces, se constituyeron en sólidos soportes a la ideología progresiva de éstas. La presencia de intereses privados en las cúpulas de los organismos estatales significó la implementación de políticas "racionalizadoras" que, inevitablemente, desembocaron en una jibarización de la función pública y su traspaso al sector privado.

La inexistencia de interlocución entre el Estado y los grupos populares debilitó, además, las formas organizacionales de éstos. Es preciso recordar que muchos de los fundamentos organizativos de los sectores populares se afincaban o tenían origen alrededor de las políticas estatales. En general, éstas proveían los elementos que permitían traspasar las meras dimensiones corporativas de las demandas y resituuarlas en contextos más inclusivos.

Complementario a lo anterior el papel claramente marginal asignado a la noción de Planificación. Ello correspondió tanto a elementos objetivos, derivados de los principios neoliberales, como por razones de tipo ideológico en cuanto el concepto aparece muy asociado a orientaciones más bien "estatistas".

"Dentro de este contexto el eje de poder no puede estar solo en los partidos políticos. Por un lado, es necesario asegurar el interés particular para asegurar el esfuerzo y desarrollo de la creatividad individual y por otro, el que ésta diferenciación entre sujetos, con

sus respectivos intereses no atenten contra la interacción social y la convivencia nacional en aras de hacer de Chile una gran nación.

Para ello el actual sistema se orienta a restringir el rol del Estado a la coordinación global del desarrollo nacional además de preocuparse principalmente del bien general, dejando lo demás a las asociaciones menores, logrando así fomentar la libertas y creatividad "individual" (ODEPLAN, Informe Social, op. cit.).

Otro de los rasgos de las políticas sociales fue su sostenida focalización, esto es dirigir los esfuerzos hacia los "grupos- objetivo" de más alto riesgo, lo que significó revertir el carácter universalista que habían mostrado en el pasado. Ello significó priorizar, por ejemplo, los programas de atención materno-infantil contribuyendo a reducir las tasas de mortalidad y desnutrición infantil, pero a expensas de afectar el acceso a la atención de salud de jóvenes, adultos y adultos mayores, haciendo recaer una parte del esfuerzo financiero en los sectores medios y medios bajos. En definitiva se desvirtuó el concepto de focalización, ya que bajo la premisa de asistir a los extremadamente pobres y no dispersar el gasto social se fueron reduciendo paulatinamente los presupuestos sociales, provocando una disminución de la calidad de los servicios públicos.

A modo de ilustración señalemos que entre 1980 y 1989, los sectores de salud y educación vieron fuertemente reducida su participación en el gasto fiscal total. Así, sus aportes pasaron de representar más del 45% del gasto fiscal social en 1980, a alrededor del 30% en 1989. Adicionalmente, en el período 1981-83, la decisión de hacer recaer gran parte del ajuste macroeconómico en los sectores sociales, provocó caídas drásticas en los aportes per cápita a vivienda (34%), a salud (25%), a educación (16%) y al fondo social (20%).

El principio de "descentralización" que estuvo detrás del traspaso de funciones como la salud y la educación a las municipalidades, mostró algunas realidades que, de algún modo, contradecían el discurso oficial. En primer lugar los Municipios solo administraban en calidad de brazos operativos, las políticas decididas en los niveles más altos de la estructura del poder.

En segundo lugar, se privilegiaba la atomización y el control de los sectores populares mediante el proceso de "municipalización".

Por último, la calidad de los servicios prestados se deterioró significativamente por falta de control de los niveles centrales y por la extremada heterogeneidad del sistema municipal chileno.

Como ya lo examinamos con anterioridad, el centralismo estatal previo a la experiencia autoritaria, fue un proceso altamente progresista en la medida en que integró a diferentes sectores sociales e implementó políticas y programas que tendieron a favorecer a los sectores más desposeídos.

X. EL REGRESO A LA DEMOCRACIA Y EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD.

Con el retorno a la democracia, a partir de 1990, se ha iniciado un gradual y pactado proceso de reestablecer las libertades políticas y sociales y reorientar el modelo neoliberal impuesto por el gobierno militar. La necesidad de implementar reformas en la concepción, institucionalidad e instrumentación de la Política Social, ha constituido uno de los mayores desafíos.

La tarea es lograr la mantención de un alto nivel de crecimiento económico, pero que implique una mejoría en la distribución del ingreso, mediante la generación de empleos productivos y de alzas de ingresos en el trabajo.

Los principios orientadores de la nueva Política Social son los siguientes:

1. La Política Social debe privilegiar las dimensiones de solidaridad y equidad en cuanto se orienta preferentemente a los que tienen menores recursos, pero sin afectar el gasto social que beneficia a los sectores medios. Se trata que sean los grupos de más altos recursos quienes hagan el esfuerzo más significativo para superar la pobreza.
2. La Política debe ser integral, procurando actuar sobre las distintas dimensiones, tanto económicas, sociales culturales y ambientales que le permitan a la población mejorar su calidad de vida. Ello supone coordinar las acciones sociales de modo de intervenir en los distintos problemas que aquejan a los más pobres.

La búsqueda de la integralidad permitirá superar el mero carácter asistencialista incorporando las dimensiones de autoayuda y productivas de los más pobres. La mejoría de la salud, la educación, la capacitación de los jóvenes desertores de la enseñanza media o cesantes así como el apoyo a la pequeña empresa son esfuerzos en la dirección señalada.

3. La Política Social estimulará la participación de los involucrados en la búsqueda de respuestas a sus necesidades. Ello supone efectiva y adecuada información, descentralización de las decisiones y un adecuado nivel de organización social a nivel local. Ello permite acercar los servicios públicos a los usuarios, ampliar las posibilidades de inversión regional a través de acciones asociativas entre el sector público y el privado y apoyar las identidades culturales regionales, provinciales y comunales.
4. La Política Social debe ser eficiente, para lo cual se mejorarán los instrumentos de medición de su cobertura que permitan asegurar una adecuada aplicación a quienes más lo necesiten, manteniendo el énfasis en las oportunidades de autodesarrollo.
5. Se dirigirá el gasto social hacia los hogares más pobres combinando ese esfuerzo hacia aquellos que estuvieron especialmente postergados durante el gobierno anterior: los jóvenes, las mujeres jefas de hogar y los ancianos.
6. La Política no solo dirigirá el gasto a los hogares sino que a localidades y comunidades postergadas para que inicien procesos de desarrollo que acorte la brecha entre ellos y los territorios con mayor desarrollo relativo.

La cristalización de estos principios es todavía bastante precaria y muchos de ellos constituyen desafíos a enfrentar. Inercias burocráticas, formas tradicionales de enfrentar problemas, dificultades políticas propias de un período de transición, son algunas de las muchas razones que suelen entorpecer la plena realización de los principios enunciados.

BIBLIOGRAFIA

1. ARELLANO, JOSÉ PABLO: "Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984". CIEPLAN, Santiago, 1985.
2. ILLANES, MARÍA ANGÉLICA: "Ausente Señorita. El Niño Chileno, la escuela para pobres y el auxilio. Chile 1890-1990". JUNAE, 1991.
3. ----: "Historia del Movimiento Social y de la Salud Pública en Chile. 1895-1920. Solidaridad, Ciencia y Caridad". Colectivo de Atención Primaria, Santiago, 1989.
4. ----: "Historia del Movimiento Social y de la Salud Pública en Chile. 1920-1937. Capitalismo trágico y Estado Asistencial". Colectivo de Atención Primaria, Santiago, 1989.
5. PILOTTI, FRANCISCO: "Institucionalización de la participación comunitaria. Políticas Públicas y Sociedad Civil". Trabajo presentado al II Seminario Latinoamericano "Los derechos del niño y el adolescente en una Sociedad Democrática", Santiago, septiembre 1991, IIN.
6. GOMEZ DA COSTA, CARLOS ANTONIO: "De menor a ciudadano-crianza e ciudadano-adolescente". Mimeo, 1991.
7. CONADE: "Protección y rehabilitación de menores en el Ecuador", 1984.
8. MIDEPLAN: "Un proceso de integración al desarrollo. Informe Social 90-91", Santiago, 1991.
9. MORALES, EDUARDO: "Políticas Sociales y Sistema Político. Antecedentes, situación actual y perspectivas". Documento de Trabajo N° 188, FLACSO-Chile, 1983.
10. ----: "Sistema Político, Planificación y Políticas Públicas. La Política de Salud. Chile 1964-1978". Documento de Trabajo N° 110, FLACSO-Chile, 1981.
11. ----: "Los sectores populares en el período 1970-1973". Documento de Trabajo N° 199, FLACSO-Chile, 1983.
12. ----: "Estado, Clase Social y Servicio de Salud", Documento de Trabajo N° 231, FLACSO-Chile, 1984.

13. . CARDOSO, FERNANDO H.: "Las Políticas Sociales en la década del 80: ¿nuevas opciones?". Trabajo presentado al Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe durante la década de los ochenta. UNICEF, CEPAL, ILPES, Santiago, 1982.