

21

**CEPAL**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

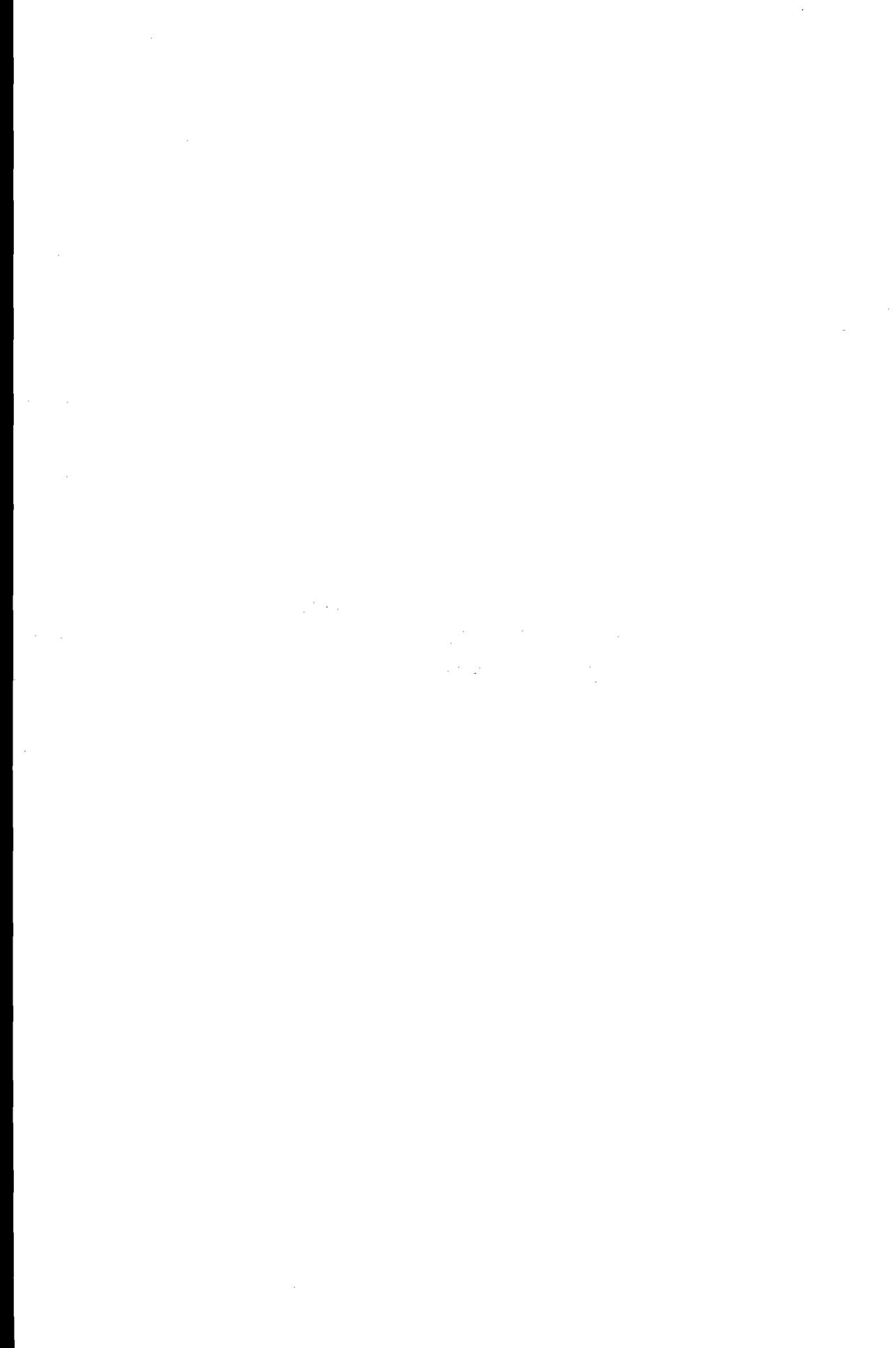
Oficina de Montevideo



**PERSPECTIVAS DE LA INFANCIA  
ANTE EL NUEVO ESCENARIO ECONÓMICO  
LATINOAMERICANO**

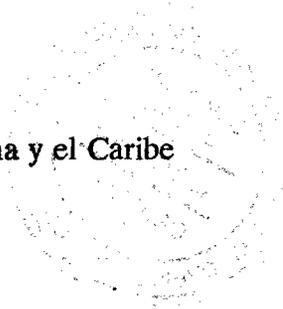


**NACIONES UNIDAS**





Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CEPAL  
Oficina de Montevideo



---

**PERSPECTIVAS DE LA INFANCIA  
ANTE EL NUEVO ESCENARIO ECONÓMICO  
LATINOAMERICANO**

Ruben Kaztman

Documento presentado al III Simposio Latinoamericano sobre educación preescolar "Programas de Desarrollo Integral para la Infancia en un contexto de Pobreza", organizado por el Gobierno de Costa Rica, OEA, UNICEF, UNESCO y OPS y realizado en San José de Costa Rica del 25 al 29 de setiembre de 1995.

1995 4000

LC/MVD/R.135

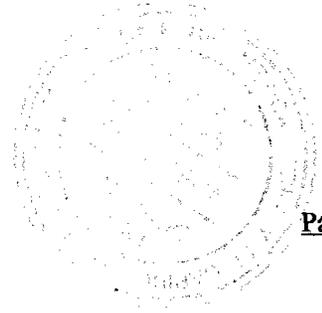
Agosto de 1995

---

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

# ÍNDICE



Página

INTRODUCCION .....	5
I. EL PANORAMA ECONOMICO DE AMERICA LATINA AL INICIO DE LOS AÑOS NOVENTA .....	7
A. crecimiento económico .....	7
B. gasto social .....	8
C. privatizaciones .....	8
II. ALGUNAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LOS CAMBIOS ECONOMICOS .....	9
A. distribución del ingreso .....	9
B. pobreza .....	9
C. empleo .....	11
III. FAMILIA Y NIÑEZ .....	13
A. la igualdad de oportunidades en la niñez .....	13
B. los recursos familiares .....	14
1. Recursos materiales .....	14
2. Recursos humanos .....	15
3. Recursos organizativos .....	17
IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES .....	21



## INTRODUCCIÓN

Las sociedades de América Latina están experimentando transformaciones económicas profundas. En estas notas se presentan algunas reflexiones sobre sus probables consecuencias sobre la situación de la infancia y, en particular, sobre las oportunidades de vida de niños de distinto origen social.

El documento tiene cuatro partes. En la primera se examinan datos recientes de la situación económica. La segunda discute el impacto de la nueva realidad económica sobre la distribución del ingreso, la pobreza y el empleo. El tercer acápite analiza los probables efectos del panorama económico y social actual sobre las oportunidades de vida de niños de distinto origen social, poniendo énfasis en el rol que juegan los recursos materiales, humanos y organizativos de las familias en el aprovechamiento de las oportunidades existentes. En la última parte se resume lo anterior, se extraen conclusiones y se sugieren algunas orientaciones generales de políticas para mejorar la equidad en la infancia.



## I. EL PANORAMA ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA AL INICIO DE LOS AÑOS NOVENTA

### A. CRECIMIENTO ECONÓMICO

El examen de los datos económicos recientes permite corroborar que sigue consolidándose la tendencia hacia un mayor dinamismo de la economía iniciada a principios de la década. El producto regional creció un 3.7% en 1994, cifra superada sólo en una ocasión en los últimos 14 años<sup>1/</sup>. Paralelamente, continuaron los avances en la lucha contra la inflación. En 1994, ocho países de la región exhibieron tasas de inflación de un dígito, y en el conjunto de la región (sin considerar Brasil) la tasa se ubicó en una cifra cercana al 16%, bien alejada de los tres dígitos que caracterizaron la inflación de varios países en los ochenta. Las importaciones de bienes de capital también crecieron reflejando el esfuerzo que hacen los países por invertir en capital fijo y mejorar, de ese modo, sus estructuras productivas. Ello se reflejó en un fuerte incremento de la productividad industrial, que desde 1990 crece a un ritmo del orden del 6% anual, cuatro veces su ritmo entre 1950 y 1990<sup>2/</sup>.

La recuperación de la senda del crecimiento parece ser resultado de la adopción por parte de muchos gobiernos en la región de lo que se ha dado en llamar "Consenso de Washington"<sup>3/</sup>, que se traduce en medidas que combinan ajuste macroeconómico, apertura de las economías y reconversión de las estructuras productivas. El ajuste macroeconómico llevó a privatizar empresas públicas, a una mayor disciplina fiscal y su correlato de racionalización y control del gasto público. La apertura se reflejó en reducción

---

<sup>1/</sup> CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1994, Santiago de Chile, Diciembre de 1994.

<sup>2/</sup> Joseph Ramos, "El desafío de la competitividad en los años noventa", CEPAL, noviembre de 1994.

<sup>3/</sup> E. Bustelo, Presentación en "Desigualdad y Exclusión" A.Minujin, ed., Unicef-Losada, Buenos Aires 1993.

de aranceles y eliminación o rebaja de los subsidios a la industria<sup>4/</sup>. La reconversión de la estructura productiva se manifestó en una rápida incorporación de progreso técnico en la producción y de innovaciones organizativas en la gestión, lo que permitió elevar la competitividad de las empresas.

## B. GASTO SOCIAL

En el área del gasto social parece haber una reversión de la tendencia a reducirlo drásticamente que primó en la década de los ochenta, y que tuvo consecuencias severas sobre los ingresos no monetarios de los sectores medios y bajos de la población. Puesto que si bien en los primeros años de los noventa continuó bajando el gasto público como proporción del producto bruto interno, la proporción del gasto social en el gasto público aumentó, y también experimentó un ligero incremento el gasto social per cápita, que es el indicador más directamente relacionado con el bienestar de los hogares. La salud y la seguridad social fueron las áreas más beneficiadas por este aumento, no así educación y vivienda<sup>5/</sup>.

## C. PRIVATIZACIONES

Un tercer factor que merece señalarse por sus consecuencias sociales es el aumento de la importancia del capital privado sobre el capital público en algunas áreas vinculadas a la infraestructura física (transporte, electricidad, agua potable, comunicaciones). Las privatizaciones significaron en muchos casos el término de precios subsidiados, y un consiguiente cambio en los precios relativos que, independientemente de sus efectos finales sobre las chances de un desarrollo autosustentado, en el corto plazo ciertamente alteraron la asignación de los ingresos de la población de menores recursos y agudizaron el problema de la pobreza.

---

<sup>4/</sup> Para ilustrar la intensidad de la apertura "basta señalar que los aranceles prevalecientes en 1985 fluctuaban entre un mínimo de 35% y un máximo de 100% y las estructuras arancelarias eran altamente diversificadas. Siete años más tarde, en 1992, los aranceles se ubican en un rango entre 14 y 22% y las estructuras arancelarias se concentran en torno a tres niveles" Victor Tokman "Generación de empleo en un nuevo contexto estructural" Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1994.

<sup>5/</sup> Ver CEPAL, Panorama Social de América Latina 1994, cap.4 sobre el gasto social. LC/G 1844, Santiago de Chile 1994.

## II. ALGUNAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LOS CAMBIOS ECONÓMICOS

Las consecuencias sociales de los cambios mencionados podrían rastrearse en distintos sectores (educación, salud, seguridad social, etc.) o en distintas categorías y grupos sociales, lo que sería muy extenso de tratar aquí. El resto de este acápite se concentrará en los efectos de los procesos mencionados sobre los cambios en la distribución del ingreso, en la pobreza y en el empleo.

### A. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Cuando se comparan las últimas cifras disponibles (1992) con los datos de 1980, se encuentra que la recesión y las políticas de ajuste y reestructuración que se aplicaron durante la década pasada acentuaron los rasgos regresivos de la distribución del ingreso en América Latina. Ello puso nuevamente en evidencia el carácter inequitativo de las sociedades de la región, por cuanto los costos del ajuste recayeron en forma desproporcionada sobre los grupos de ingresos medios y bajos, mientras que el 5% más alto en muchos casos no sólo no vio reducidos sus ingresos sino que incluso los aumentó. Las cifras de los primeros años de los noventa, en cambio, muestran que, al menos en la mitad de los países para los que dispone de información, se ha producido una ligera reversión de la tendencia, notándose una mejoría en la distribución del ingreso<sup>6/</sup>. Pese a ello, sólo una pequeña minoría de países exhibía en 1992 valores del índice Gini menores a los de 1980.

### B. POBREZA

En cuanto a la evolución de la pobreza, las estimaciones de CEPAL indican que al iniciarse los ochenta, la población de América Latina en esa situación alcanzaba a unos 136 millones de personas. Las estimaciones para 1990 sitúan en 196 millones la población bajo la línea de pobreza, lo que representa un 45,9% del total y 60 millones más de pobres que en 1980, ello pese a que algunos países (Colombia, Costa Rica, Chile, México y Uruguay), lograron retornar a la senda del crecimiento en la segunda mitad de los ochenta. Las cifras también permiten precisar que, tanto en términos

---

<sup>6/</sup> Cepal, Panorama Social de América Latina 1994, Santiago de Chile, 1994, cuadro 18, pag.152.

relativos como absolutos, en el crecimiento de la pobreza en la década pasada pesaron más los indigentes que los no indigentes, lo que señala una acentuación de la severidad de la pobreza. En efecto, la población bajo la línea de indigencia creció de 19% a 22% en la década, lo que equivale a alrededor de 31 millones más de personas en la extrema pobreza, superior a los 29 millones en que se incrementaron los pobres no indigentes. Al igual que en el caso de la distribución del ingreso, son varios los países de la región que en los dos primeros años de los noventa parecen revertir la tendencia al deterioro de las condiciones de vida de la población que reflejan los índices de pobreza e indigencia.

Otra particularidad de la pobreza en el umbral de los noventa es su concentración urbana. Estas áreas pasaron a albergar cerca del 57% del total de pobres de la región, proporción significativamente superior al 46% calculado para 1980 y al 37% registrado en 1970. Sin embargo, la densidad de la pobreza se mantuvo mucho más alta en las áreas rurales que en las áreas urbanas, con porcentajes en las primeras que prácticamente duplican los de las segundas. También es notablemente más alta la severidad de la pobreza rural, donde las proporciones de indigentes prácticamente triplican las de las áreas urbanas.

Resulta importante agregar que la situación económica de muchos hogares se habría deteriorado aun más de no haberse producido en la década una incorporación masiva de mujeres casadas al mercado de trabajo. Un estudio realizado en Uruguay muestra que el porcentaje de hogares en situación de pobreza se habría duplicado en el caso de no haberse producido tal fenómeno. El efecto positivo sobre el ingreso familiar del incremento de la participación de la mujer se debe contrapesar, sin embargo, con el efecto negativo sobre la socialización de los hijos que pudo haber tenido la reducción de horas de atención materna en aquellos hogares que no cuentan con un acceso adecuado a servicios de cuidado de niños.

Aún con los alentadores cambios recientes, de los datos sobre la evolución de la pobreza se desprende que los países de la región enfrentan la presente década con rezagos impresionantes. De once países de la región para los que se dispuso de datos comparativos, sólo uno registraba en 1992 índices de pobreza inferiores a los de 1980. Como resultado, a inicios de esta década, alrededor de uno de cada dos latinoamericanos no estaban en condiciones de disfrutar de los derechos más elementales de la ciudadanía social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas. Y uno de cada cinco latinoamericanos se encontraba no sólo al margen de la ciudadanía, sino que su desarrollo biológico e intelectual se veía amenazado por su incapacidad para acceder a una dieta adecuada desde el punto de vista nutricional.

Finalmente cabe destacar la heterogénea realidad demográfica desde la cual los países de la región enfrentan las consecuencias de la aplicación de los nuevos modelos económicos. Los países más pobres se encuentran en etapas menos avanzadas del proceso de transición demográfica y por ende muestran tasas globales de fecundidad más altas. Lo mismo sucede con los hogares más pobres con respecto a los restantes hogares de un país. Esta situación agrava sin duda los efectos sociales de los cambios en la economía. A manera de ejemplo: el CELADE ha hecho un ejercicio para Guatemala y Costa Rica, en el cual se asignaron tasas de fecundidad y de mortalidad a las poblaciones pobres e indigentes y a las no pobres de estos países. Los resultados indicaron que el 98% de la cantidad adicional de pobres e indigentes surgidos en los ochenta en Guatemala, podría ser explicado solamente por el crecimiento diferencial de estas poblaciones, mientras que en el caso de Costa Rica, ello ocurría sólo con el 55% del crecimiento de los pobres<sup>7/</sup>.

### C. EMPLEO

Con respecto al empleo, los efectos positivos del mayor dinamismo que exhiben las economías de la región desde principios de la década son contrapesados por otras tendencias propias del modelo de desarrollo predominante. El resultado de este juego de fuerzas produce una variada gama de situaciones de subutilización de mano de obra. En un extremo se encuentran los países con una situación de empleo que todavía no se recupera de la crisis de la deuda externa; en otros, el ritmo del crecimiento no resulta suficiente para frenar el desempleo y la subocupación que producen las políticas de estabilización y ajuste y particularmente, el achicamiento del estado y el avance de las privatizaciones. El aumento del desempleo también tiene otras dos fuentes: por un lado el cierre de empresas no competitivas que son desplazadas del mercado por la liberalización arancelaria. Por otro, la rápida incorporación de tecnologías intensivas en capital con la que muchas empresas tratan de mantener su posición en mercados nacionales e internacionales crecientemente competitivos también producen desempleo y subempleo.

Resulta difícil aventurar hipótesis sobre cual va a ser el impacto final sobre el empleo de la maduración de las políticas económicas actuales. Sin embargo, parece claro que, al menos a corto plazo, sólo tasas muy altas de crecimiento del producto podrán compensar los efectos negativos, al menos en una primera etapa, se asocian a las medidas de ajuste, apertura y reconversión

---

<sup>7/</sup> CEPAL, "Transformación Productiva con Equidad", LC/G.1601-P, Marzo 1990.

productiva. En un contexto de crecimiento moderado como el que experimenta la mayoría de los países de la región, es muy probable que continúen acumulándose déficits de empleo importantes.

En cuanto a la calidad de los empleos, entendiendo por tal el nivel de ingresos que generan, la cobertura de protección social y la estabilidad, se constata un fuerte avance de la segmentación de los mercados de trabajo que deriva del hecho que la velocidad con que se están desarticulando los viejos canales de movilidad social propios de economías cerradas y protegidas es mucho mayor que la velocidad con que se consolidan los canales de movilidad que caracterizan a las economías globalizadas y competitivas. Como la capacidad para incorporar cambio tecnológico es acumulativa, la brecha entre los que acceden y los que no acceden a las ocupaciones más productivas se amplía con rapidez. El resultado es una mayor estratificación de las sociedades, que se expresa no sólo en los ingresos de los hogares y en la estabilidad y calidad de los empleos, sino también en el tipo de servicios a los que acceden los distintos segmentos (salud, educación, seguridad social, etc.)<sup>8/</sup>

Paralelamente, estamos asistiendo a un proceso de flexibilización de las normas que regulan el mercado de trabajo -que ocurre de hecho, mas allá de los cambios en la legislación laboral- y que implica mayor inestabilidad, menor protección social y, desde el punto de vista de la seguridad laboral, un retroceso de los trabajadores con respecto a conquistas previas de los movimientos sindicales de la región. La flexibilización y los cambios en los requerimientos para el acceso a empleos productivos, provocan una sensación de incertidumbre ante el futuro, de pérdida de utilidad de los marcos normativos que modelaban las expectativas y orientaban el comportamiento ante el trabajo, sensación que, como lo evidencian varias encuestas nacionales, afecta a una vasta proporción de jóvenes<sup>9/</sup>.

---

<sup>8/</sup> La actual segmentación corta las clases sociales tradicionales. Ello implica que al elevado porcentaje de pobres crónicos que caracterizan a muchos países de la región, se ha agregado ahora una nueva pobreza, compuesta por hogares que por su nivel educativo, por la infraestructura de sus viviendas, y sus hábitos de vida eran considerados como estratos medios, pero que por su situación de empleo o por sus ingresos no pueden mantener el nivel de vida propio de esas posiciones.

<sup>9/</sup> La rapidez con que se ha dado el cambio en la división social del trabajo y en las normas que lo regulan no ha dejado espacio para el establecimiento de lo que Emile Durkheim, en su análisis de las tensiones generadas por el pasaje de la sociedad tradicional a la sociedad moderna, llamaba los "elementos no contractuales del contrato", y en cuya institucionalización él veía los fundamentos del orden social. Ver Durkheim, E., "The Division of Labor in Society" (New York, The Macmillan Company, 1933).

### III. FAMILIA Y NIÑEZ

#### A. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA NIÑEZ

Desde el punto de vista de la situación de la infancia el problema central que plantea la caracterización anterior de la situación social en América Latina es cómo evitar que la hipoteca social que cargan los países y la tendencia a la agudización de la segmentación social que surge de las nuevas medidas económicas se transfiera a las nuevas generaciones. Cómo hacer para que las diferencias entre buenos y malos empleos en el mundo adulto se conviertan, por ejemplo, en diferencias entre buenos y malos colegios en el mundo de los niños. Cómo minimizar los efectos sobre las nuevas generaciones del daño al tejido social que provocan estos procesos.

Todo intento de desarticular los mecanismos de reproducción intergeneracional de la segmentación social debe tener como meta crear condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades de vida de niños provenientes de distintos estratos socioeconómicos, lo que, como se sabe, implica que los niños con más carencias reciban un tratamiento desigual, en relación inversa a su nivel de carencias. Las áreas de intervención más importantes en los primeros años de vida son la nutrición, la salud y la educación. Todas ellas merecen un examen extenso pero a los efectos de condensar esta exposición me voy a concentrar en la educación.

La educación cumple un rol central en el proceso de quebrar los mecanismos de la reproducción de la segmentación social de una generación a la siguiente. Una vez en la escuela, el nivel y la forma en que se complementan los recursos que el sistema educativo y las familias invierten en los niños determina en gran medida su desempeño escolar, y ese desempeño, a su vez, amplía o estrecha sus oportunidades de vida. El niño puede sufrir un encadenamiento acumulativo de desventajas que se inician con su no asistencia al preescolar, y se continúan con bajo rendimiento en la escuela <sup>10/</sup>,

---

<sup>10/</sup> Los resultados de un estudio sobre el sistema educativo uruguayo realizado por la Oficina de CEPAL en Montevideo confirman que el rendimiento escolar está fuertemente asociado a la asistencia al preescolar. Por ejemplo, los alumnos de cuarto año de primaria que no habían asistido a preescolar mostraron un puntaje de 34.2 en pruebas de idioma español, mientras que los que habían asistido por 2 o 3 años exhibieron un puntaje de 68. Tal relación se mantiene controlando por ingresos del hogar y educación de la madre. CEPAL, Oficina de Montevideo "Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas del Uruguay": los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos." Montevideo, Mayo de 1992.

repeticiones, deserciones tempranas con incorporación de calificaciones escasas, lo que en última instancia se traduce en un estrechamiento de sus oportunidades de acceso al mercado laboral.

## B. LOS RECURSOS FAMILIARES

La reproducción de las desigualdades de una generación a la siguiente, y por ende, el futuro de los niños actuales, pasa indefectiblemente por sus familias. Los resultados de investigaciones en el campo educativo reafirman la importancia de la capacidad de socialización familiar -que se expresa, entre otras cosas, en su aptitud para cumplir un rol complementario al de la escuela- como determinante de los logros de los niños. Dicha capacidad está relacionada con tres recursos básicos del hogar: materiales (ingresos e infraestructura física de la vivienda), humanos y organizativos.

### 1. Recursos materiales

Los resultados de análisis realizados en CEPAL corroboran la imagen corriente acerca de la incidencia que tienen los ingresos de los hogares en las tasas de asistencia escolar, en el rezago escolar y en los logros educativos medidos en las diferencias en términos de años de estudios alcanzados a una determinada edad<sup>11/</sup>. Como se observa en la base del cuadro I referido a la situación de niños de 7 a 14 años en áreas urbanas de la región en 1990, alrededor de un 30% de los niños de hogares cuyo ingreso per cápita se situaba en el 25% más bajo mostraban rezago escolar (deserción o repetición), mientras que en el 25% superior, ello ocurría sólo con el 8.6% <sup>12/</sup>. Relaciones similares se encuentran con cualquiera de los indicadores corrientes de necesidades básicas insatisfechas que evidencian pobreza de recursos materiales en el hogar. El rezago escolar es un muy buen predictor de logros educativos futuros y, por ende, de las oportunidades diferenciales de movilidad social.

---

<sup>11/</sup> CEPAL, "Panorama Social de América Latina, 1993"

<sup>12/</sup> Estas cifras resultan del promedio no ponderado de los datos de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Ver CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1994, Santiago de Chile, 1994.

No hay duda que dentro del arsenal de políticas para promover los derechos del niño, la provisión de recursos materiales a sus familias a través de la generación de empleos productivos, estables y de ingresos suficientes debe ocupar un lugar destacado. Ello supone incrementar el valor económico del trabajo y crear condiciones para que las personas asocien esfuerzos con logros. El mensaje en este sentido debería ser claro y contundente: si Usted trabaja, no será pobre. Pero, como se mencionó anteriormente, la realidad actual de los países de la región está lejos de garantizar esa asociación entre trabajo y bienestar.

## 2. Recursos humanos

También responden a la imagen corriente los hallazgos de una fuerte relación positiva entre los recursos humanos del hogar, lo que hemos llamado su "clima educacional"<sup>13/</sup>, y los logros educativos de los niños. Menos conocido es el hecho que el clima educativo del hogar puede ser un factor más importante que los ingresos del hogar como determinante de los logros de los niños. Tanto es así que en varios países se ha encontrado que niños de hogares con bajos ingresos pero alto perfil educativo muestran logros superiores que los de los niños de hogares con altos ingresos pero bajo perfil educativo. El cuadro I resume esa situación para los diez países latinoamericanos considerados anteriormente.

---

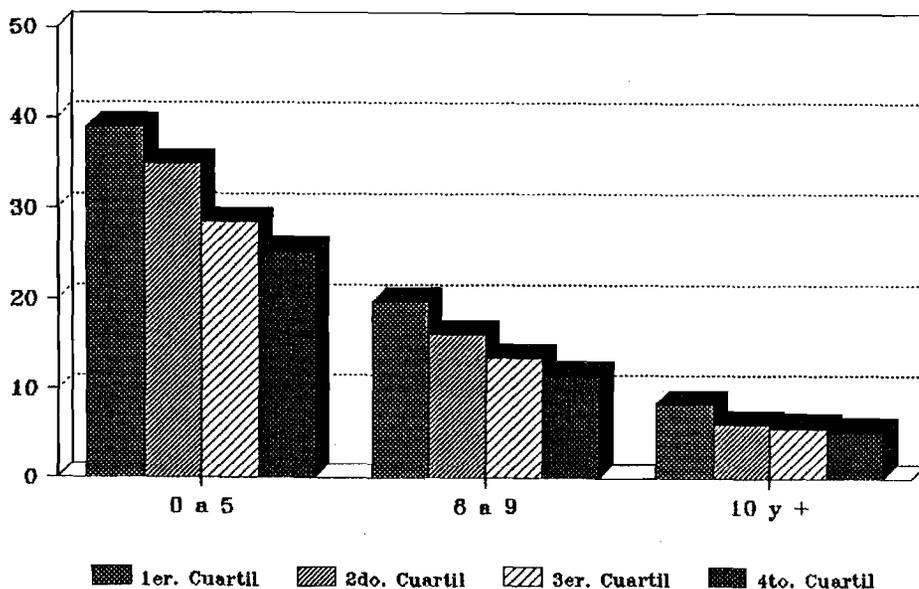
<sup>13/</sup> Por clima educacional del hogar se entiende el promedio de logros educativos de sus miembros mayores de 15 años.

Cuadro I: Rezago educacional de niños urbanos de 7 a 14 años según cuartiles de ingreso per cápita y clima educacional de sus hogares. (Promedio no ponderado de 10 países latinoamericanos, 1990. Porcentajes)

		Cuartiles de ingreso per cápita			
		C1	C2	C3	C4
Clima educacional (años de estudio)	0 a 5	38.9	34.9	28.5	25.4
	6 a 9	19.8	16.2	13.6	11.7
	10 y +	8.3	6.0	5.7	5.3
	Total	30.0	20.1	14.3	8.6

Fuente: estimaciones elaboradas en base a encuestas de hogares de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela archivadas en el Banco de Datos de CEPAL.

Gráfico I: Rezago educacional de niños urbanos de 7 a 14 años según cuartiles de ingreso per cápita y clima educacional de sus hogares. (Promedio no ponderado de 10 países latinoamericanos, 1990. Porcentajes)



Las cifras anteriores muestran el alto potencial que tiene la inversión en educación en una generación para quebrar los anillos de reproducción de la pobreza en la generación siguiente. En este sentido, los efectos positivos de la fuerte expansión educativa en las tres últimas décadas posiblemente redujo los efectos negativos del deterioro de los ingresos familiares en la década de los ochenta, sobre el desempeño escolar de los niños.

### 3. Recursos organizativos

Pero quizás el punto más interesante es el que se refiere a los efectos de lo que se podría llamar "recursos organizativos" del hogar. Desde el punto de vista de los niños hay dos aspectos muy importantes ligados a la organización de la familia: la presencia de ambos padres biológicos y, cuando ellos están, la estabilidad de la pareja. Aunque las encuestas de hogares de los países de la región no investigan tales variables, los datos que sí recogen permiten elaborar algunos "proxi". Tal es el caso de los hogares con jefatura femenina, de las uniones consensuales y de las uniones legalizadas. Los hogares con jefatura femenina son un buen "proxi" de padre ausente. A su vez, diversos estudios permiten afirmar que la estabilidad de las uniones consensuales es menor que la de las uniones legalizadas <sup>14/</sup>

Cuando se analizan, en cada nivel de ingresos, las relaciones entre estos tres tipos de hogares con el rezago escolar de los niños que viven en ellos se encuentra que éstos exhiben un peor desempeño en las uniones consensuales, seguidos por los hogares con jefatura femenina y por las uniones legalizadas, (Ver cuadro II y Diagrama II).

Es sabido que los ingresos de los hogares se deterioraron en la década pasada y que muchos países de la región todavía no han alcanzado el nivel que tenían al inicio de los ochenta. Que en cambio, las familias aumentaron su capital humano con lo que elevaron su capacidad para hacer frente a los requerimientos de socialización de sus hijos. Pero existe muy poco conocimiento sistemático sobre las transformaciones que está experimentando la organización de las familias en los distintos estratos sociales. Esto es, por un

---

<sup>14/</sup> Sonalde Desai, "Family structure and child nutrition in Latin America and West Africa", Population and Development Review, vol. 18, N° 4, diciembre de 1992. Véase también Norsen Goldman, "Dissolution of first unions in Colombia, Panama and Peru", Demography, vol. 18, N° 4, noviembre de 1981. Goldman observó que en Colombia, Panamá y Perú las uniones consensuales corren un riesgo de disolución varias veces mayor que los matrimonios legales (p. 659).

lado, hay una convicción generalizada de que la familia es el núcleo básico de la sociedad y que la forma en que está organizada es un determinante fundamental del futuro de los hijos. Por otro, también se reconoce que los datos disponibles sólo permiten observar la punta del iceberg del problema <sup>15/</sup>. Esa parte visible presenta un cuadro alarmante caracterizado por el crecimiento de los embarazos adolescentes, los nacimientos ilegítimos, los hogares con padre ausente y las uniones libres, fenómenos que además se concentran en los estratos urbanos de bajos ingresos. Por otra parte, los escasos estudios sobre la organización familiar y sus efectos, señalan que los procesos de desarticulación familiar alimentan los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza.

---

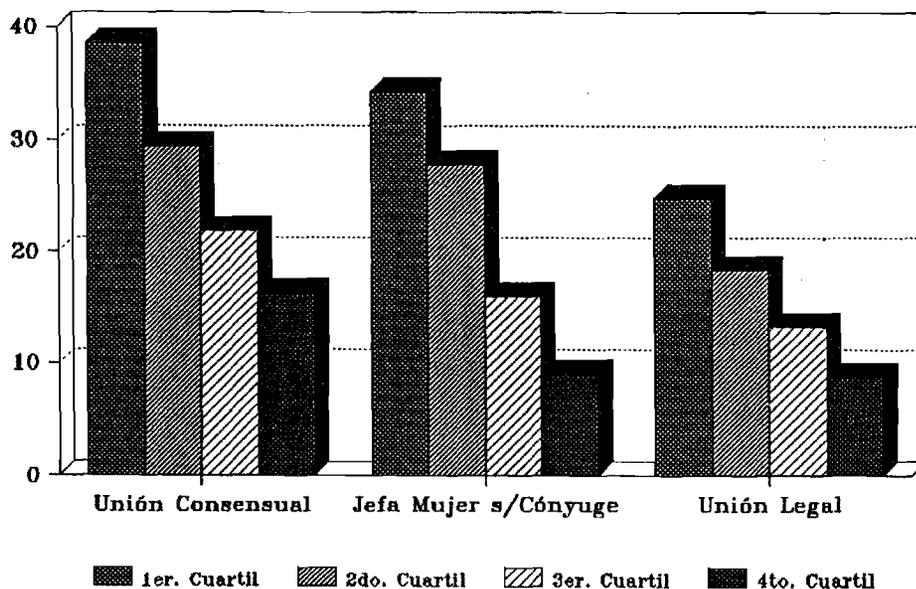
<sup>15/</sup> Por ejemplo, la intuición que se deriva de nuestra realidad cotidiana acerca de la mayor frecuencia de segundas y terceras uniones no puede apoyarse en datos existentes. De modo que pese a la aparente importancia del fenómeno, no se conoce la proporción de niños que no viven con ambos padres biológicos y residen en hogares conformados por segundas o terceras uniones, cada una con su historia familiar, ni tampoco se sabe que efecto tiene esa experiencia sobre las oportunidades de vida de esos niños.

Cuadro II: Niños urbanos de 7 a 14 años, rezagados en sus estudios por cuartiles de ingreso del hogar según estado conyugal del Jefe (Promedio no ponderado de 9 países latinoamericanos, 1990. Porcentajes)

	Cuartiles de ingreso per cápita			
	C1	C2	C3	C4
Unión consensual	38.6	29.4	21.9	16.4
Jefa mujer sin cónyuge	34.2	27.8	16.0	9.1
Unión legal	24.8	18.5	13.3	8.8

Fuente: elaboración propia en base a encuestas de hogares de Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Gráfico II: Niños urbanos de 7 a 14 años, rezagados en sus estudios por cuartiles de ingreso del hogar según estado conyugal del Jefe (Promedio no ponderado de 9 países latinoamericanos, 1990. Porcentajes)



1000  
1000  
1000  
1000

#### IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este documento se afirma que se están produciendo cambios importantes en la estructura económica de América Latina. Si bien éstos responden a la búsqueda de vías de crecimiento que permitan levantar las pesadas hipotecas sociales de desigualdad y pobreza que han caracterizado a la región, lo que muestran las primeras etapas de su puesta en práctica es que mientras se desmontan con rapidez los viejos canales de movilidad y protección social no se produce, paralelamente, una consolidación de canales alternativos. Al rezago social que sufren nuestras sociedades se suma entonces una mayor segmentación ocupacional y una mayor incertidumbre laboral. De este modo, sobre la pobreza crónica se instala una nueva pobreza (que en un trabajo anterior se denominó "pobreza reciente"), cuyas implicaciones sobre la estructura social todavía no se visualizan con claridad. El documento plantea el interrogante de cómo neutralizar los efectos de estos procesos sobre las oportunidades de vida de los niños, habida cuenta que tales oportunidades son fuertemente dependientes de la situación socioeconómica de las familias. Al respecto, se presenta evidencia acerca de la incidencia que tienen las variaciones en los recursos materiales, humanos y organizativos de las familias sobre el desempeño escolar de los niños.

De las reflexiones sobre los temas anteriores se derivan algunas orientaciones generales de política que se intentará sintetizar a continuación.

En primer lugar, se parte de la premisa que el principal capital con que cuentan los niños para su desarrollo son sus familias. Por ende, las políticas hacia la niñez deben prestar atención primordial al reforzamiento de la capacidad de crianza y socialización de las familias. En general, esa capacidad es alta cuando los niños viven con ambos padres biológicos, cuando la relación entre éstos es estable y armoniosa, cuando los ingresos del hogar permiten satisfacer los requerimientos básicos de consumo sin mayores fluctuaciones y cuando el capital humano que han incorporado los padres les permite complementar los esfuerzos de la escuela en la formación del niño. Cuando no se da algunas de estas condiciones, la capacidad tiende a ser menor, aunque como se ha visto en el caso del desempeño escolar de los hijos de mujeres jefas de hogar, valores altos en algunas de estas variables (por ejemplo, en lo que se ha llamado "clima educacional") pueden compensar carencias en otras.

Las medidas más importantes para apuntalar las familias con débil capacidad de crianza y socialización abarcan ciertamente acciones en el área del empleo, del reforzamiento y la extensión de la cobertura de las redes de

seguridad social, del mejoramiento del acceso a diversos servicios de apoyo<sup>16/</sup> y acciones que contribuyan a la estabilidad de las parejas<sup>17/</sup>. Pero vista las limitaciones de oportunidades de vida que sufren los niños que provienen de hogares con un medio sociocultural desfavorable, es conveniente subrayar aquí la necesidad de aplicar, "en forma combinada e integrada, dos tipos de políticas: una dirigida a enriquecer la capacidad de las familias de apoyo al crecimiento intelectual de los niños, a brindar informaciones y lograr internalizar nuevas pautas sobre el comportamiento ante la socialización de los niños y ante la escuela; la otra orientada a la noción de que enseñanza igual para desiguales genera desigualdad y que, de lo que se trata, es de crear e instrumentar un tipo de educación institucional que por el tiempo de exposición diaria, por la calidad de infraestructura y equipamientos y por la concepción pedagógica y didáctica sea capaz de generar un espacio cultural alternativo al existente en los hogares"<sup>18/</sup>.

---

<sup>16/</sup> Entre esos servicios se cuentan, por ejemplo, el acceso a los conocimientos necesarios para el logro de la reproducción deseada, fomentando hábitos sexuales más responsables que permitan determinar el número de hijos y un adecuado espaciamiento de los nacimientos; las guarderías infantiles para el cuidado de niños, que constituyen servicios de fundamental importancia para las parejas que trabajan y, en particular, para las madres que son el único sostén del hogar.

<sup>17/</sup> La estabilidad de la pareja depende en gran medida de las expectativas mutuas sobre derechos y obligaciones dentro de la familia, y sobre la consideración y el respeto que merecen sus respectivos aportes a la convivencia. En este sentido, en las últimas décadas surgieron tensiones entre el modelo familiar tradicional y la gradual incorporación de las mujeres casadas o unidas en el mercado de trabajo, proceso que se aceleró con la crisis económica. La solución de estas tensiones exige una distribución más equitativa de los derechos y las responsabilidades domésticas. Parece evidente que la flexibilidad necesaria para mantener la cohesión familiar en un mundo que se transforma rápidamente y en el que hombres y mujeres tienen oportunidades cada vez más similares no puede responder a criterios de solidaridad basados en la división del trabajo de acuerdo al género como principio organizador de la familia.

<sup>18/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, "Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay: los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos" Montevideo, 1992, pp.99. Nótese que a la crisis generalizada de los sistemas educativos de la región posiblemente contribuya el hecho de que la escuela ya no puede descansar como antes en el esfuerzo complementario de las familias sobre la educación de los niños. Por un lado, las mayores exigencias de la vida laboral sobre hombres y mujeres les deja menos tiempo disponible para atender a sus hijos. Pero más importante aún, la velocidad de los cambios en los métodos de aprendizaje y en el contenido de lo que se enseña hace que muchos padres encuentran que sus conocimientos quedan rezagados con respecto a lo que aprenden sus hijos, lo que reduce la capacidad de los primeros para complementar el trabajo de la escuela. A esa reducción también aporta la creciente desarticulación familiar que se refleja en el aumento de las uniones consensuales, de las mujeres jefas de hogares con hijos y de niños que no viven con ambos padres biológicos.

Paradójicamente, en momentos en los que parece haber un acuerdo generalizado que la concentración de los recursos de los sistemas educativos en los niños de hogares con bajos niveles socioculturales es el medio más eficiente de quebrar los mecanismos de reproducción de la pobreza y de la segmentación social, y cuando se reconoce que la equidad en los primeros años de vida forma parte del núcleo valorativo de los modelos que actualmente orientan la acción económica en América Latina, en muchas sociedades de la región se asiste a un proceso inédito de estratificación de los circuitos educativos. Tal es así, que en algunos países los padres viven una etapa de gran ansiedad tratando de que niños de tres o cuatro años entren en determinado jardín de infantes (donde les toman examen de ingreso), porque esa incorporación los habilita posteriormente para continuar en un circuito educativo de escuelas y colegios con cuerpos docentes y equipamientos pedagógicos de alta calidad, que a su vez les abrirá las puertas de las mejores universidades. Es evidente que el sistema educativo está inhabilitado para levantar la hipoteca social de pobreza y desigualdad y atacar el problema de la creciente segmentación laboral si la misma institución está segmentada. Este es, a mi juicio, uno de los nudos principales del problema social contemporáneo en nuestros países.







NACIONES UNIDAS