
Los límites de la promesa educativa en América Latina: una constatación global y cinco hipótesis «antipáticas»

*Fernando Filgueira, Juan Bogliaccini,
Sergio Lijtenstein y Federico Rodríguez*

Introducción

Pocos temas suscitan el consenso, al menos retórico, que congrega la llamada al esfuerzo educativo de las naciones. Ni derechas ni izquierdas están dispuestas a ser catalogadas como reacias a invertir en educación. Las agencias multilaterales discuten si es bueno tener subsidios industriales, gastar en salud de alta complejidad o defender un sistema de seguridad social público. Pero nadie cuestiona que el Estado debe invertir en materia educativa: tanto por razones de equidad como por razones de eficiencia y crecimiento.

En América Latina se han vivido ya casi dos décadas de esfuerzo fiscal y reformista en materia educativa. Los logros han sido importantes, aunque al cotejarlos con los pasos que quedan por dar, y con el discurso que dominó estas casi dos décadas, dichos logros deben ser catalogados como modestos en la mayoría de los casos y como insuficientes en los restantes. Uno no sólo se siente tentado de indicar que los logros han sido modestos en materia de esfuerzo y logros educativos, sino que los mismos se han traducido aún más modestamente en materia de «efectos económicos y sociales agregados». Vayamos por partes.

En primer lugar no cabe duda de que América Latina incrementó la cobertura, el número de graduados y los años promedio de educación de su población en los últimos años. A pesar de ello, el informe de PREAL (2001), titulado lapidariamente «Quedándonos Atrás» indica que tanto respecto a las metas de la cumbre de las Américas como en la comparación con otras regiones del mundo el avance ha sido modesto e insuficiente para cerrar brechas con otras partes del mundo. Como veremos

más adelante, esto último no es tan claro. En segundo lugar el esfuerzo realizado en materia fiscal y de reforma tampoco es suficiente, y el porcentaje del gasto educativo no alcanza proporciones aceptables respecto al PBI y al gasto total del Estado

Finalmente las mejoras reales en materia de cobertura y egreso no parecen correlacionarse con una mejora ni en materia de equidad, ni en materia de pobreza, ni en materia de crecimiento económico. Los supuestos efectos benéficos de la inversión educativa no parecen cristalizar en resultados económicos o sociales. Para muchos éste es un problema de tiempo, y los resultados educativos, se señala, son esfuerzos de largo aliento para cosechar los frutos en el futuro. Aun así, uno no esperaría que el incremento de la educación vaya de la mano con incrementos de la pobreza, caídas en el empleo y crecimiento de la inequidad, a la vez que no revierte en mejoras en las tasas de crecimiento. Sin embargo cuando uno observa los últimos diez años (1995-2005) la sensación es precisamente ésa. Después de un importante crecimiento de la cobertura y el egreso entre 1990 y 2000, la evidencia indica que con cinco años de postergación, para darnos tiempo y evaluar los efectos sociales de estos logros educativos, ni la pobreza, ni el empleo, ni la desigualdad parecen haberse movido en la dirección deseada. Una parte de la explicación se encuentra, sin duda, en que los efectos esperables son de más largo plazo aún. Considérese que la cohorte que en la actualidad está ingresando en el mercado laboral se benefició sólo en una pequeña proporción de los avances educativos plasmados entre 1990 y 2000. Pero otra parte de la explicación descansa no en el sector educativo *per se*, sino en otro conjunto de factores estructurales de la región latinoamericana. Ahora bien, uno podría argumentar que tal postura simplemente desplaza la responsabilidad educativa hacia aspectos más «duros» de la estructura social, tornando por tanto a las políticas educativas en una «esfera desresponsabilizada». Pero lo que aquí argumentaremos es que los problemas y perfiles socioestructurales afectan directamente a la esfera educativa y al grado en que la misma puede contribuir a mitigar esas mismas problemáticas. El nuestro no es por tanto un argumento difuso de desplazamiento de culpa, sino una serie de argumentos concretos sobre los vínculos entre el perfil socioestructural de la región y los desafíos de la educación en la región. Dicho perfil limita la consistencia y magnitud del esfuerzo educativo, inhibe la traducción de este esfuerzo en logros educativos concretos y limita el grado en el cual los logros educativos se

trasladan a los circuitos económicos y sociales (en donde, tal como sugieren los paradigmas apoyados en las teorías del capital humano, dicho logro educativo debería manifestarse en la mejoría del empleo, la disminución de la pobreza, el incremento de la equidad y la mejora de la productividad).

La riqueza de un país, sus niveles de desigualdad, el empleo que ofrece a su gente y la forma en que el Estado utiliza su capacidad fiscal para brindar transferencias monetarias y bienes y servicios afectan a los recursos con que cuentan las familias y a la distribución de estos recursos entre las diferentes familias de un país. Dichos recursos familiares constituyen la clave del bienestar de sus integrantes. Esto último es particularmente cierto en el caso de los niños, quienes dependen en mayor medida que los adultos de los recursos familiares. O dicho de otra manera, si bien la estructura general de oportunidades persiste en su importancia, en el caso de los niños es clave porque determina los activos de la unidad que intermedia la relación entre estructura de oportunidades y bienestar, es decir, la familia del niño.

En otras palabras, las familias de los niños son la clave de su bienestar. Esta verdad de perogrullo debiera advertirnos sobre el grado en el cual estamos dispuestos a depositar en el sistema educativo y en el esfuerzo educativo la cura de todos nuestros males. Existe el riesgo de caer en un voluntarismo opaco, que en su canto a la educación olvide las precondiciones que permiten poseer una población dispuesta y capaz de absorber e interiorizar el esfuerzo educativo

La educación y el esfuerzo educativo que realizan los países constituye sólo una de las dimensiones relevantes del bienestar infantil. Una parte fundamental de los problemas que afronta el sistema educativo en la región la determinan factores diversos y diferentes a éste. Constricciones estructurales que colocan a los países en mejores o peores condiciones para afrontar el desafío educativo de sus nuevas generaciones.

Lo que se presenta a continuación es un intento de ofrecer algunas claves para interpretar este «quedándonos atrás», colocando una parte importante de la responsabilidad de dicha situación no en el sistema educativo, ni en el esfuerzo educativo *per se*, sino en factores estructurales que constriñen la posibilidad del esfuerzo, la traducción del mismo en logro educativo y la traducción de dicho logro en beneficios sociales y económicos agregados. Este trabajo se divide en dos partes.

En la primera parte se quiere demostrar la peculiaridad de la región respecto al resto del mundo en vías de desarrollo y la particular y negativa configuración de lo que antaño se denominaran tensiones estructurales del desarrollo. En efecto, si bien diferentes partes de América Latina comparten con diversas regiones del globo niveles similares de desarrollo humano (según el IDH), cuando uno se adentra en la matriz socioeconómica y demográfica de los países de la región percibe rápidamente que la evidencia en materia de desigualdad y carga demográfica separa aquella de sus pares comparables en materia de IDH, colocando a América Latina en fuerte desventaja comparativa para avanzar en lo que en la agenda global hemos definido como las metas del milenio y en el papel que la educación puede cumplir en dicho desafío.

En la segunda parte se debaten cinco tesis que permiten profundizar en los problemas estructurales que afronta el esfuerzo educativo y la educabilidad de su población. Para explicar el déficit educativo en esfuerzo, logro y beneficios en América Latina se apela a cinco dinámicas que conllevan serios obstáculos y riesgos al esfuerzo y logro educativos: transiciones demográficas superpuestas, estructura del gasto social con énfasis en transferencias a la tercera edad, desequilibrio generacional del bienestar con fuerte castigo a niños y jóvenes, altos niveles de desigualdad socioeconómica que canibalizan el impacto potencial del crecimiento sobre la disminución de la pobreza y creciente destrucción de empleo en los sectores más jóvenes y con menores cualificaciones.

Las tensiones estructurales del desarrollo latinoamericano

Dadas las características sociodemográficas y distributivas de la región, legado de un proceso de modernización asincrónico, fragmentario y profundamente inequitativo, este modelo se torna ineficaz e ineficiente en tanto instrumento para avanzar en las metas del milenio, al tiempo que no contribuye ni al afianzamiento de la democracia política ni a la construcción de cohesión social. Uno de los discursos más escuchados recientemente en la región es que para alcanzar estas metas la educación debe constituirse en el eje del esfuerzo social en América Latina. Sin negar la enorme importancia de este esfuerzo, para poder avanzar hacia un nuevo modelo de protección social es indispensable ir más allá del seguimiento

de las metas específicas y también más allá de la confianza en ejes únicos de desarrollo e inversión social. Para que la región avance en materia educativa y en el conjunto de las metas del milenio deben entenderse y afrontarse los vectores socioestructurales que definen el espacio en el cual se desarrollan los esfuerzos concretos de nuestras sociedades. Las políticas y acciones sociales no operan en el vacío, sino que se combinan con fuerzas estructurales de largo aliento y de difícil transformación, que potenciarán, moderarán o anularán nuestras buenas intenciones, recursos y voluntad política. Si toda política pública es una hipótesis de intervención, toda política pública opera sobre un diagnóstico relativo a lo que en una situación determinada funciona. Si las metas del milenio pretenden ser más que un mero ritualismo de trabajo para el indicador y constituirse en un giro desarrollista a largo plazo, es indispensable la consideración de los vectores que componen la macroconstelación, el espacio de operación y posibilidad del desarrollo humano.

FIGURA 1
Vectores del desarrollo humano sustentable



América Latina presenta en su interior el amplio abanico que cubre desde los países con desarrollo humano medio alto hasta aquellos con desarrollo humano medio bajo. Un simple ejercicio de comparación de medias en materia de desarrollo humano permite observar rápidamente cómo

cada subgrupo latinoamericano se encuentra emparentado en sus logros con otros países del globo (cuadro 1).

CUADRO 1
*Las claves sociales del desarrollo humano al inicio del milenio**

Grupo con ingreso medio alto y alto - IDH medio alto	Media
Tigres asiáticos	0,898
Europa Este - Ingreso MA e IDH alto	0,850
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH alto	0,839
Grupo con ingreso medio - IDH medio	
Península Arábiga	0,783
Latinoamérica - Ingreso MA e IDH MA	0,778
Europa Este - Ingreso medio e IDH MA	0,773
Jaguares asiáticos	0,765
Grupo con ingreso medio bajo - IDH medio bajo	
Latinoamérica - Ingreso MB e IDH MB	0,695
Europa Este - Ingreso MB e IDH MB	0,691
Futuras potencias asiáticas	0,684
África del Norte	0,681

FUENTE: elaboración propia según datos de PNUD (2004).

* El cálculo de los valores de desarrollo humano presentados por PNUD surgen de datos del año 2002.

El hecho de que América Latina posea «representantes» en todos los niveles de desarrollo humano (fuertemente asociados a sus niveles de avance en los indicadores que comprometen las metas del milenio) torna sumamente atractiva una estrategia de análisis de la región como una ventana que permite observar los desafíos que en términos *cuantitativos* presentan las diferentes clases sociales o estratos del desarrollo humano. Ahora bien, si por un lado América Latina comparte en su heterogeneidad los diferentes escalones del desarrollo humano, la hipótesis central de esta sección es que la región representa una familia peculiar en las rutas del desarrollo humano y por tanto afronta también desafíos *cualitativos* específicos que deben ser confrontados con intervenciones ajustadas a dichos desafíos.

Esta ruta particular de desarrollo ha creado un conjunto de tensiones estructurales que creemos que hipoteca buena parte de las esperanzas de construir rutas de desarrollo humano sustentables en la región, y ad-

vierte sobre la ingenuidad de pensar viable y eficazmente el eje educativo como bálsamo para los males de la región.¹ América Latina se diferencia de las otras regiones del globo en el interior de todos los niveles de desarrollo humano, y lo hace presentando la más alta tasa de dependencia poblacional (combinando altas tasas de dependencia infantil con moderadas y en algunos casos altas tasas de dependencia de la tercera edad), fuerte urbanización de carácter macrocefálico, moderado a bajo esfuerzo social en relación con su carga demográfica y pautas de desigualdad absolutamente distintas del resto del mundo. Esta configuración, lastre e hipoteca para desarrollo sustentable, responde a una mal aprovechada ventana de oportunidades demográfica, una urbanización por expulsión de la población rural, un bajo logro educativo comparativo y una dinámica predatoria de Estado, élites y corporaciones en materia distributiva. Permítasenos documentar que las fuertes afirmaciones aquí realizadas no carecen de sustento según algunos análisis preliminares de corte sincrónico. Con la base de datos disponible se realizó un análisis de *cluster* (grupos) jerárquicos considerando las siguientes variables: tasa de dependencia global, infantil y de tercera edad, tasas de fertilidad, urbanización, relación entre decil más rico y más pobre de la población, mortalidad en menores de cinco años, gasto en salud y gasto en educación como tanto por ciento del PBI. Los resultados son de una claridad meridiana: con contadas excepciones los países de América Latina se agrupan y diferencian de los otros países (cuadro 2).

Si por una parte resulta claro el agrupamiento de la región en una combinación peculiar de vectores socioestructurales y de esfuerzo estatal, dicha peculiaridad es además negativa en casi todos los valores promedio de estas variables. Con la excepción de la mortalidad antes de los cinco años y parcialmente eximida también en el caso del gasto social, en todos los demás vectores América Latina presenta en cada nivel del desarrollo humano una configuración que presagia enormes obstáculos al ritmo de avance y a la sustentabilidad del desarrollo humano (cuadro 3).

Se ha argumentado innumerables veces, y muy especialmente desde el descubrimiento del milagro asiático, que la débil inversión educativa y en capital humano y los modestos logros asociados a esta baja inversión marcan la diferencia en América Latina e hipotecan su futuro económico y social. Si bien en el primer grupo de desarrollo humano el *cluster* latinoamericano presenta sin duda déficits claros en materia de inversión educativa, en los otros dos subgrupos de desarrollo humano el

CUADRO 2

Grupos de países agrupados en clusters según vectores sociales de desarrollo sustentables

	Países con ingresos MA y A - IDH alto	Países con ingresos M - IDH MA	Países con ingresos MB - IDH MB
<i>Cluster 1</i>	Uruguay Argentina Chile Hong Kong Singapur	México Venezuela Colombia Perú Panamá Brasil Paraguay	Ecuador El Salvador Nicaragua Honduras Guatemala
<i>Cluster 2</i>	Estonia Corea del Sur Eslovenia República Checa Polonia Hungría Lituania Eslovaquia Croacia Letonia Costa Rica	Jordania Malasia Tailandia Filipinas China Trinidad y Tobago Santa Lucía Jamaica Bulgaria Rusia Macedonia, Rep. de Bielorrusia Albania Bosnia-Herzegovina Rumanía Ucrania Kazajistán Armenia Turkmenistán Azerbaiyán Georgia	Egipto Vietnam Uzbekistán Kirguistán Moldavia Tayikistán
<i>Cluster 3</i>			Túnez Argelia Marruecos Indonesia Mongolia República Dominicana Bolivia

CUADRO 3
*Variables - vectores del desarrollo humano
 sustentable según nivel de ingreso - IDH y clusters identificados*

	Grupo con ingresos MA y A - IDH alto		Grupo con ingresos M - IDH MA		Grupo con ingresos MB - IDH MB		
	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>
	LA	2	LA	2	LA	2	3
Tasa de dependencia adultos de más de 65 años 2002	0,15	0,19	0,08	0,13	0,07	0,09	0,07
Tasa de dependencia global 2002	0,50	0,46	0,61	0,51	0,76	0,62	0,60
Tasa de dependencia infantil 2002	0,35	0,27	0,53	0,38	0,68	0,52	0,52
Gasto público en educación (% de PBI) 1999-2001	3,78	4,98	3,37	3,03	3,06	1,97	2,99
Gasto público en salud (% de PBI) 2001	3,65	4,95	4,30	4,56	1,73	3,17	4,68
Población urbana 2002	95,36	67,52	77,50	60,31	59,56	37,35	64,16
Tasa de mortalidad en menores de 5 años, 2002	12,50	9,36	29,14	34,29	40,00	52,17	49,00
Desigualdad por ratio de deciles de participación en ingreso	26,28	9,79	63,26	11,54	45,88	7,73	14,76
Tasa de fertilidad 2000-2005	1,90	1,37	2,77	1,93	3,50	2,52	2,69

FUENTE: elaboración propia según datos de PNUD 2004. (LA = Latinoamérica.) Se excluyó a Hong Kong y Singapur del *cluster* latinoamericano.

cluster regional presenta esfuerzos por encima de los otros agrupamientos. Ahora bien, en materia de matriculación neta de primaria en 2000-2001, la media de las diferentes regiones latinoamericanas es en términos generales similar, cuando no superior a la de sus pares de IDH. Asimismo la matriculación neta combinada en los tres niveles tampoco se diferencia mayoritariamente de las otras regiones. Es verdad que la matriculación neta de primaria de América Latina en cualquiera de los grupos considerados era en 1990 notoria, o al menos consistentemente, inferior a las regiones de Europa del Este y del sureste asiático. En parte el esfuerzo de la última década y media permite establecer hoy una comparación más halagüeña entre América Latina y el resto del mundo en vías de desarrollo. Pero hasta la fecha resulta claro que las disparidades en matriculación en materia de educación no son el rasgo más sobresaliente o

diferenciador de América Latina respecto a sus pares de desarrollo humano. Sí lo son, como muestra el Informe de PREAL antedicho y otros informes internacionales, ciertas disparidades en egreso y en aprendizajes (véase PISA-ANEP, 2004; y cuadro 4).

CUADRO 4
Indicadores de avance educativo

Grupos de países		Tasa regional de matriculación bruta combinada para primaria, secundaria y terciaria (%) 2001-2002	Tasa neta de matriculación primaria (%) 1990-1991	Tasa neta de matriculación primaria (%) 2000-2001	Índice de educación
IDH alto	Europa central y oriental	84,8889	92,1429	92,3333	.9433
	Sureste asiático y Pacífico	83,6667	100,0000	99,5000	.9133
	América Latina y Caribe	83,0000	89,0000	95,6250	.9238
	Total	83,8519	93,7143	95,8194	.9268
-IDH MA	Europa central y oriental	75,3077	90,7000	89,8000	.9046
	América Latina y Caribe	74,5000	88,6364	96,0909	.8542
	Árabes y África del Norte	74,0909	82,5000	85,9000	.8027
	Sureste asiático y Pacífico	73,0000	90,7500	91,7500	.8525
	Total	74,2247	88,1466	90,8852	.8535
IDH MB	Europa central y oriental	73,0000	84,0000	91,0000	.9000
	Árabes y África del Norte	69,5000	82,0000	92,5000	.6450
	América Latina y Caribe	69,1429	78,0000	90,8571	.7714
	Sureste asiático y Pacífico	66,3333	92,3333	91,0000	.8367
	Total	69,4940	84,0833	91,3393	.7883
Total	Árabes y África del Norte	71,7955	82,2500	89,2000	.7239
	Sureste asiático y Pacífico	74,3333	94,3611	94,0833	.8675
	América Latina y Caribe	75,5476	85,2121	94,1910	.8498
	Europa central y oriental	77,7322	88,9476	91,0444	.9160
	Total	75,1300	88,1875	92,3960	.8498

FUENTE: elaboración propia según datos PNUD (2004), CEPAL (2002) y Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional (2005).

Ahora bien, cualquier diferencia en materia educativa palidece cuando comparamos dichas distancias en América Latina y el mundo, respecto a otras diferencias en materia de desarrollo. Tal como mostramos en el cuadro 3, la desigualdad, la carga demográfica, la temprana y agudizada urbanización y la persistencia de altas tasas de fecundidad, resultan mucho más determinantes que la educación, en tanto hipoteca al

desarrollo humano y en tanto obstáculos a una educación que logre grados adecuados de inclusión y equidad. Lo que es más, sin atacar estos factores de forma directa —sin esperar solamente el milagro educativo— será muy difícil por un lado sostener el esfuerzo educativo y por otro traducir dicho esfuerzo en logros educativos, y menos aún transferir dichos logros a la economía y la sociedad en su conjunto. La sección que sigue se centra justamente en considerar un conjunto de elementos que repercuten en las precondiciones para mantener el esfuerzo educativo, traducirlos en logros y esperar eventualmente que el mismo se transfiera a la economía y sociedad.

Cinco tesis para entender los límites al esfuerzo y el logro educativo en la región

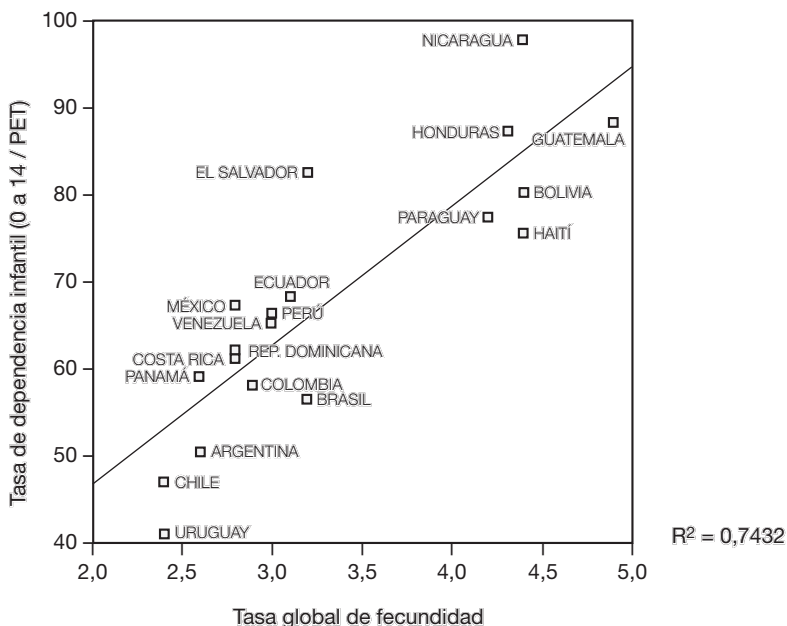
TESIS 1. Las formas en que se distribuyen las cargas demográficas y la evolución de la fecundidad en América Latina colocan a la gran mayoría de países en una situación de desventaja para lograr invertir montos significativos de sus recursos fiscales en la educación y especialmente para conseguir un nivel *per cápita* adecuado.

La clave demográfica: los desafíos de aprovechar y extender la ventana de oportunidades

Las sociedades europeas debieron afrontar el desafío de altas tasas de fecundidad y por tanto de altas tasas de dependencia infantil cuando aún no habían acumulado altas tasas de dependencia de la tercera edad. Lo que es más, disfrutaron de un período en el cual las medianas o bajas tasas de dependencia infantil se combinaban con medianas o bajas tasas de dependencia de la tercera edad. Ese período se caracterizó como una ventana de oportunidades demográfica. Ello permitió que el fisco tuviera margen para la inversión en la infancia, antes de tener que afrontar los crecientes costos de la tercera edad. Es fundamental entender el grado y punto en el cual la región se encuentra en materia de oportunidades demográficas y el grado de aprovechamiento que de la misma está realizando.

Una parte de las sociedades latinoamericanas se encuentra precisamente en esa última situación. Un segundo grupo se encuentra aún en la primera, en tanto que un tercer grupo de países de la región ve cerrarse rápidamente dicha ventana de oportunidades sin haberla aprovechado debidamente. Los problemas que afrontan las sociedades americanas para avanzar en el desarrollo de sociedades más igualitarias y menos excluyentes tiene mucho que ver con esta incapacidad para aprovechar la ventana de oportunidades demográfica. Y las raíces de estos problemas son multidimensionales, algunas de larga data y otras que obedecen a coyunturas y transformaciones más recientes.

GRÁFICO 1
*Tasa de dependencia infantil y
tasa global de fecundidad por país en el año 1998*



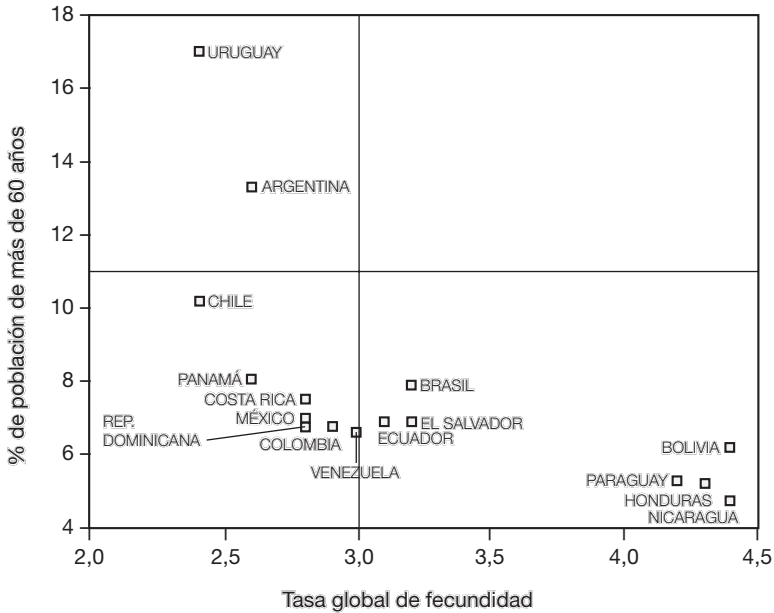
FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-CELADE (1998).

Como puede observarse en el gráfico 1, existe una alta y obvia relación entre las tasas globales de fecundidad de los países y sus tasas de dependencia infantil. Resulta sugerente la heterogeneidad regional. Ni-

caragua, Guatemala, Honduras, Bolivia, Paraguay y Haití pertenecen a los países que menos han avanzado en su transición demográfica y que a su vez presentan altas tasas de dependencia infantil. El Salvador constituye un caso interesante, puesto que habiendo acelerado su transición demográfica todavía presenta un alto porcentaje de mujeres en edad fecunda y por tanto altas tasas de fertilidad que se traducen en altas tasas de dependencia infantil. En el otro extremo de la distribución de ambas variables se encuentran Uruguay, Chile y Argentina. Estos países presentan las tasas más bajas de fecundidad y una tasa de dependencia infantil igualmente baja. Los restantes países se encuentran cursando la transición demográfica y en niveles intermedios de carga infantil.

Las aparentes ventajas de los países pioneros en la transición demográfica se diluyen parcialmente al observar sus porcentajes de población de más de 60 años. En efecto, la combinación de la población infantil y de la

GRÁFICO 2
Porcentaje de población de más de 60 años y tasa global de fecundidad por país (1998)



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2001), CEPAL-CELADE (1998) y Magno de Carvalho (1998).

tercera edad es la que determina las tasas de dependencia de la población inactiva respecto a la población activa. Esto es precisamente lo que implica una ventana de oportunidades que se abre durante un período (disminución de los niños) para cerrarse luego (aumento de la tercera edad).

Entre los países de baja fecundidad global, cabe destacar el caso chileno. Su moderada proporción de población en la tercera edad constituye una apreciable ventaja a la hora de volcar esfuerzos y alcanzar logros en materia de infancia, especialmente en las áreas de educación y salud. Por su parte, tanto los países intermedios como los tardíos presentan bajos porcentajes de población de más de 60 años. Caso de acelerarse la caída de su fecundidad (como ha pasado en El Salvador y Brasil), es lógico esperar que esos países disfruten de una apertura más prolongada de la ventana de oportunidades.

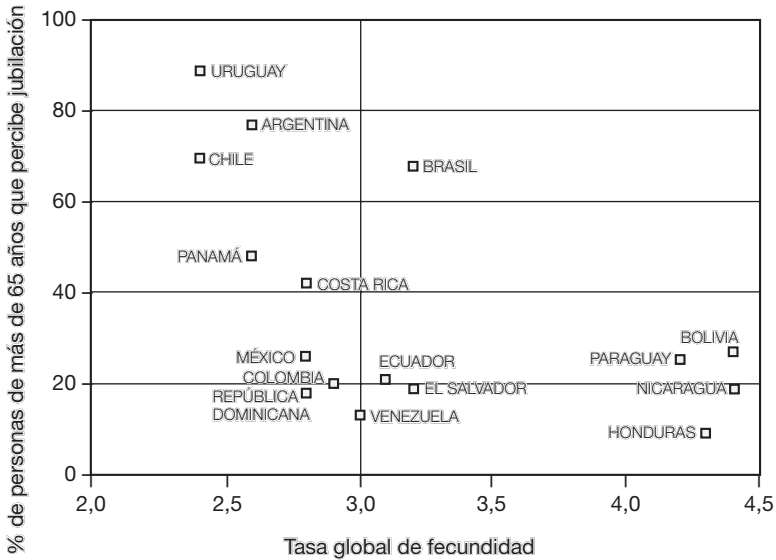
Ahora bien, una cosa es contar con una población más o menos amplia de personas de la tercera edad y otra muy diferente es que el país realice el esfuerzo que implica el mantenimiento efectivo de esa población. La carga demográfica de la tercera edad se concreta en gasto estatal y privado (de las familias) para garantizar su bienestar. Ello, claro está, implica una merma de recursos, siempre limitados, disponibles para el gasto en la otra porción de la población inactiva: la infancia. En este sentido, el gráfico 3 muestra las fuertes diferencias que se registran en los esfuerzos que hacen las naciones latinoamericanas para proteger a la tercera edad.

Uruguay es el país que presenta una mayor cobertura de la población de más de 65 años en cuanto a beneficios jubilatorios. Es interesante anotar que, entre los países con transición avanzada, Chile no sólo es el país que tiene menos carga de la tercera edad, sino también el que menos protege a dicha población. Finalmente en los casos de Panamá, Costa Rica y muy especialmente Brasil, si bien pertenecen a países intermedios en su fase demográfica, brindan una cobertura bastante amplia a su población de más edad.

La fecundidad, las tasas de dependencia de la población de mayor y menor edad, el grado en que los países vuelcan recursos a la protección de la tercera edad y la asociación entre fecundidad, dependencia y gasto social, ofrecen indicios sobre los márgenes de maniobra que tiene un país para atender a sus niños e invertir en materia educativa.

La adecuada apreciación de dichos márgenes requiere también considerar los niveles diferenciales de riqueza del país y su relación con los factores antedichos. En este sentido, la mala pero ampliamente conocida

GRÁFICO 3
Porcentaje de personas de más de 65 años que perciben jubilación y tasa global de fecundidad (1999)



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2001), CEPAL-CELADE (1998) y Magno de Carvalho (1998).

noticia es que la fecundidad mantiene una fuerte relación con la riqueza nacional, reflejando una realidad en la que los países más pobres son también los que tienen más niños. Aquí hay múltiples relaciones de causalidad en ambas direcciones que no es necesario discutir. Lo que resulta indiscutible es que los países más pobres son los que cuentan con menores recursos para atender a una población infantil más numerosa.

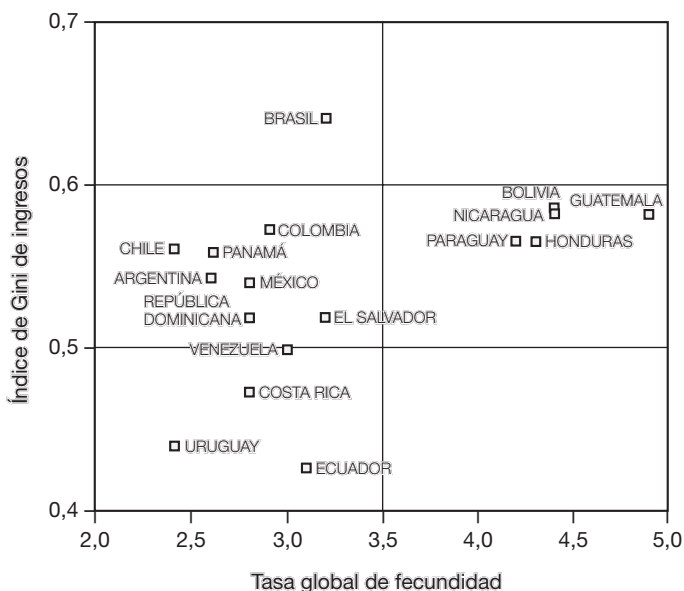
Aunque lo anterior es un fenómeno bien conocido, sus implicaciones más dramáticas no han sido debidamente exploradas. La mayor fecundidad y la mayor tasa de dependencia infantil en los países más pobres implican un poderoso freno a las intenciones de convergencia en materia de desarrollo económico y social de las naciones de la región. Y ello no sólo porque en el presente implica una menor proporción de población activa en relación con la población inactiva, sino principalmente porque también implica una menor inversión *per cápita* real en materia de capital humano (especialmente salud y educación) en las generaciones más jóvenes.

Los países donde a las altas tasas de fecundidad y de dependencia infantil se suman altos niveles de desigualdad presentan la peor combinación y los mayores desafíos para avanzar hacia un desarrollo sustentable. En ellos no solamente son altas las tasas de dependencia infantil, sino que una buena parte de los niños se encuentra en los sectores de menores ingresos, con el concomitante efecto que ello tiene sobre su bienestar presente, sobre los desafíos que colocan al sistema educativo y sus posibilidades de inserción laboral futura.

Como puede observarse no existe en la región una relación particularmente fuerte entre fecundidad y desigualdad. Pero sí ocurre que los países con más altas tasas de fecundidad presentan de forma consistente los más altos niveles de desigualdad. Brasil, por ejemplo, si bien pertenece a los países con fecundidad media presenta niveles de desigualdad que, como veremos más adelante, colocan al grueso de su población infantil en situación de riesgo social. La importancia de la fecundidad y especial-

GRÁFICO 4

Desigualdad de ingresos y tasa global de fecundidad. América Latina, países seleccionados, ca. 2000



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2001), CEPAL-CELADE (1998) y Magno de Carvalho (1998).

RECUADRO 1

Desagregación de la estructura demográfica de la pobreza infantil

Aquí se presenta un análisis que permite desagregar la contribución de diferentes factores a la pobreza infantil. A modo de ejemplo, se toma la pobreza de los niños entre 0 y 9 años en Chile y Uruguay, y se propone la siguiente fórmula para su desagregación:

Niños pobres / Niños totales = (Niños pobres / Hogares pobres), (Hogares pobres / Hogares totales), (Hogares totales / Niños totales)

Estructura poblacional de la pobreza infantil (0 a 9 años)

	Chile		Gran Santiago	
	1990	1998	1990	1998
Niños pobres / Niños totales	0,524	0,311	0,463	0,267
Niños pobres / Hogares pobres	1,773	1,721	1,729	1,966
Hogares pobres / Hogares totales	0,472	0,272	0,418	0,203
Hogares totales / Niños totales	0,626	0,666	0,640	0,670
Verificación	0,524	0,311	0,463	0,267

	Uruguay urbano		Montevideo	
	1991	1999	1991	1999
Niños pobres / Niños totales	0,424	0,422	0,427	0,447
Niños pobres / Hogares pobres	1,870	2,004	1,796	1,867
Hogares pobres / Hogares totales	0,363	0,338	0,373	0,374
Hogares totales / Niños totales	0,624	0,624	0,638	0,670
Verificación	0,424	0,422	0,427	0,447

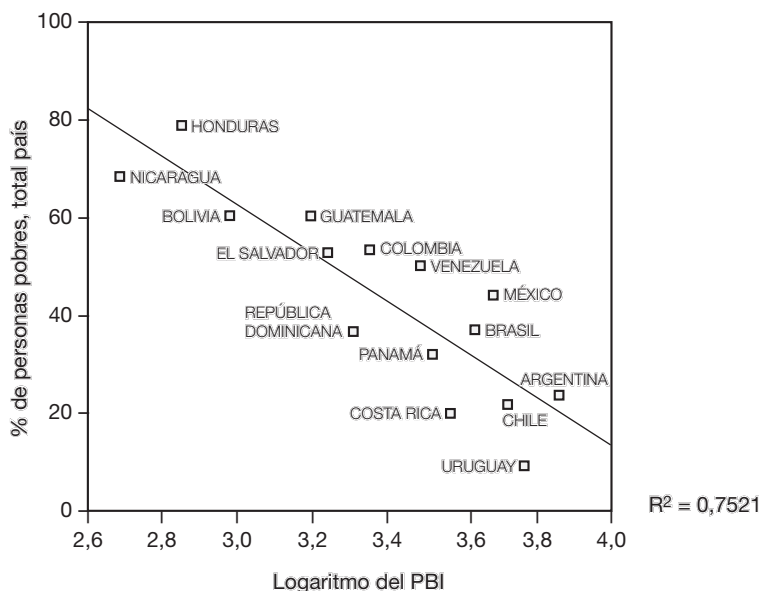
Asumiendo que los niños por hogar representan hijos, el cuadro permite aislar dos efectos sobre la pobreza infantil: el efecto «cambios en la fecundidad diferencial de los pobres» del efecto «cambios en la proporción de madres pobres». Si bien constituye sólo una primera aproximación, los resultados del ejercicio son sugerentes. Como puede observarse, el estancamiento de la pobreza infantil en Uruguay no puede atribuirse a un estancamiento similar en la proporción de hogares pobres, dado que éstos disminuyen en el Uruguay urbano en 3 puntos porcentuales en tanto la pobreza infantil lo hace en menos de un punto porcentual (0,02 %). La explicación reside en que el número de niños pobres por hogar pasa de 1,87 a 2,00, en tanto la relación entre niños totales y hogares totales no varía (lo cual quiere decir de hecho que aumenta la relación de niños pobres a niños totales). Por su parte, el importante descenso de la pobreza infantil en Chile responde tanto a la disminución de hogares pobres como a una leve disminución de los niños pobres por hogar. Sin embargo, también cabe anotar que en Chile se sigue produciendo un descenso de la fecundidad general (niños totales sobre hogares totales o el inverso del coeficiente HT/NT calculado en los cuadros) por lo cual si esta disminución es más marcada en los sectores no pobres que en los pobres ello redundaría en un efecto de aumento en la pobreza infantil. El caso del Gran Santiago muestra el riesgo adicional de comportarse como Uruguay, aumentando la relación de niños pobres a hogares pobres, con el agravante de disminuir la relación entre niños totales por hogar de forma bastante marcada.

FUENTE: elaboración propia según datos de encuesta CASEN en Chile y Encuesta Continua de Hogares en Uruguay.

mente de la fecundidad diferencial entre estratos es clave para comprender la evolución de la pobreza infantil y el grado en el cual un amplio espectro de la población educable presenta una baja «educabilidad». De hecho, la pobreza infantil en un país puede disminuir por al menos dos razones: baja en la cantidad de mujeres fecundas en situación de pobreza o baja en su fecundidad. Lo que es más, si se considera la pobreza infantil como el porcentaje de niños pobres sobre el total de niños, el indicador podría subir o bajar por cambios en la fecundidad de los sectores no pobres.

En definitiva si los países que se encuentran transitando por su ventana de oportunidades demográficas logran acompañar la caída en la fecundidad de diferentes sectores sociales tendrán mayores oportunidades de disminuir la pobreza y la vulnerabilidad infantil, incrementar sin mayor esfuerzo fiscal el gasto real *per cápita* en educación e incrementar en términos relativos el contingente infantil sin déficits de «educabilidad». Por el contrario, países que transitan la fase de oportunidades demográficas afrontan un serio problema de producción de niños pobres si la baja

GRÁFICO 5
Porcentaje de personas pobres y logaritmo del PBI en el año 2000



de la fecundidad resulta significativamente más marcada en los sectores de ingresos medios que en los de más bajos ingresos.

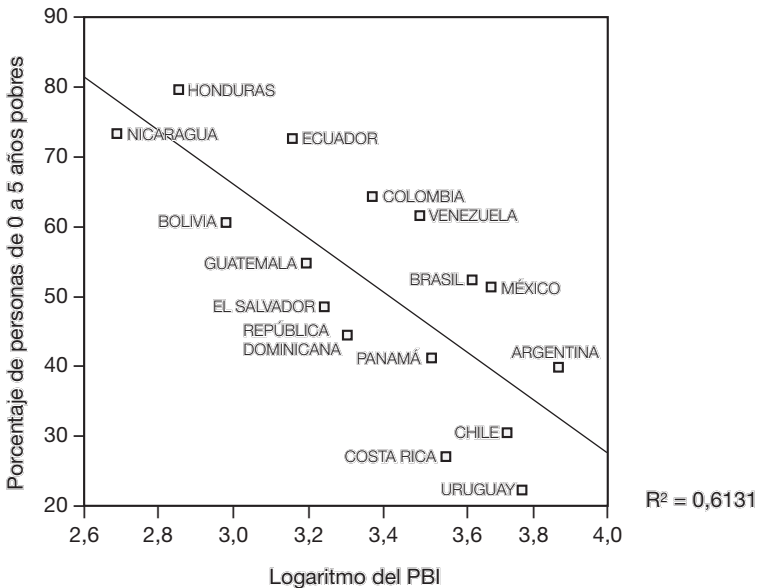
TESIS 2. El crecimiento económico en América Latina, además de modesto, ha sido incapaz de abatir significativamente los niveles de pobreza, y muy especialmente la pobreza infantil. Ello coloca una pesada carga sobre un sistema educativo que debe educar a poblaciones que llegan al mismo con déficits agudos de diverso tipo.

El crecimiento económico y desigualdad: educar para qué y a quién

Tanto los niveles de pobreza general como los niveles de pobreza infantil se encuentran fuertemente afectados por el grado de desarrollo económico de los países. Como puede observarse en los gráficos 5 y 6 existe una fuerte correlación entre el PBI *per cápita* de las naciones y el porcentaje de personas y niños que se encuentran por debajo de la línea de pobreza:

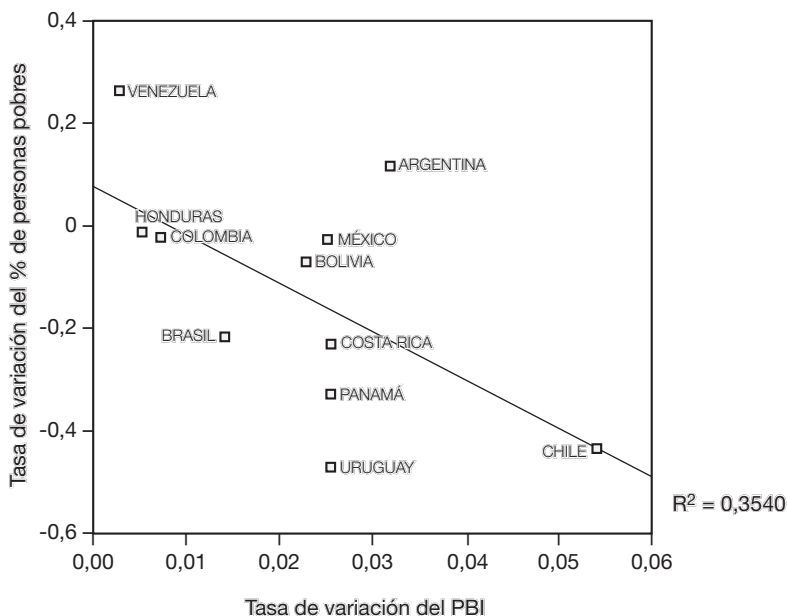
GRÁFICO 6

Porcentaje de personas de 0 a 5 años pobres y logaritmo del PBI en el año 2000



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002) y CEPAL-UNICEP-SECIB (2001).

GRÁFICO 7
Tasa de variación de la pobreza (total país)
y tasa de variación del PBI en el período 1990-1999



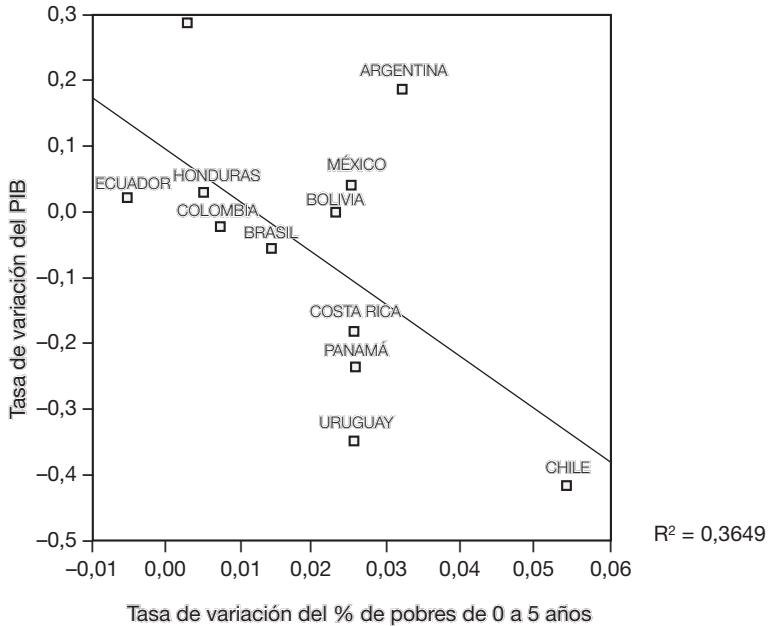
FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-UNICEF-SECIB (2001).

Ahora bien, si esta relación entre desarrollo económico y disminución de la pobreza es tan marcada, deberíamos anticipar que todo aumento importante de las tasas de crecimiento también estuviera acompañado de una disminución marcada de la pobreza. Diversos estudios se han encargado de probar que aunque la hipótesis anterior no es enteramente incorrecta, presenta una serie de problemas que conducen a visualizar el crecimiento como una condición necesaria pero no suficiente para la mejora social. Los gráficos 7 y 8, que muestran la relación entre crecimiento y disminución de la pobreza, son elocuentes. Si bien la correlación persiste, el coeficiente baja a menos de la mitad de aquel que surgía de la relación entre el nivel de desarrollo económico con el nivel de la pobreza de la población.

Como se desprende de la lectura de ambos gráficos, Argentina, México, Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay presentan niveles similares

GRÁFICO 8

Tasa de variación de la pobreza en personas menores de 5 años (zona urbana) y tasa de variación del PBI en el período 1990-1999



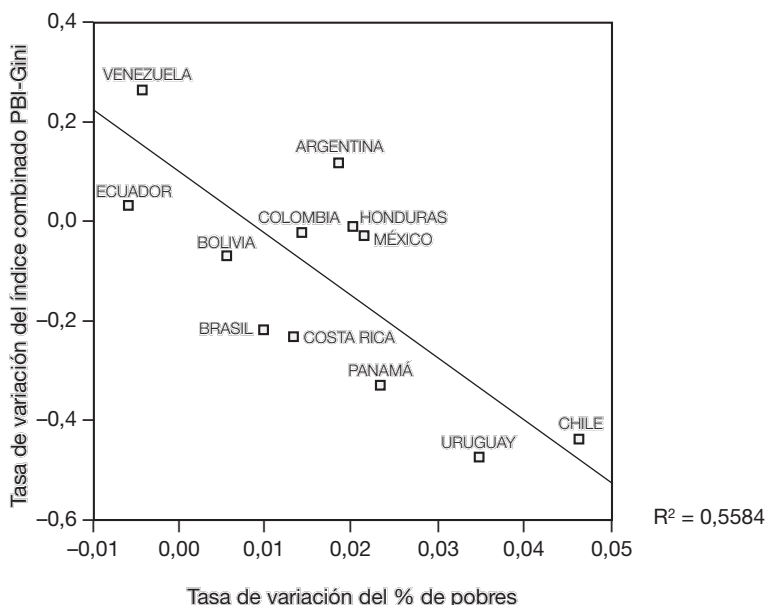
FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-UNICEF-SECIB (2001).

de desempeño económico durante la década con amplias diferencias en lo que respecta a su desempeño social. Asimismo, Chile y Uruguay difieren marcadamente en sus niveles de desempeño económico y sin embargo reducen la pobreza en proporciones similares. Este problema de fuerte asociación entre niveles de variables económicas y sociales pero de menor asociación entre tasas de crecimiento es conocido como la paradoja de la tasa y el nivel (Huntington, 1996). La solución de la paradoja es que cuando medimos niveles estamos midiendo mucho más que el nivel en la variable independiente específica. Por ejemplo, análisis más detallados permiten concluir que la razón fundamental por la que similares tasas de desarrollo económico se traducen en diferentes tasas de disminución de la pobreza responde al comportamiento de la distribución del ingreso en ese mismo período.²

Para abordar este problema se construyó un índice que combina

GRÁFICO 9

*Tasa de variación de la pobreza (total país)
y tasa de variación del índice combinado PBI-Gini en el período 1990-1999*



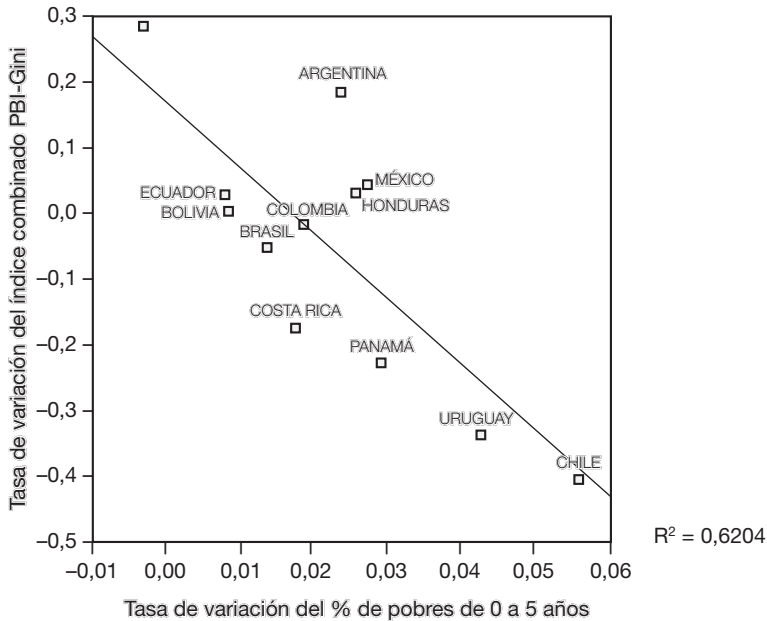
FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-UNICEF-SECIB (2001).

PBI con desigualdad, haciendo pesar la desigualdad entre un 10 y un 20 % de total del índice combinado. Luego se estimó la tasa de variación de este índice de riqueza y desigualdad. Los resultados son claros al mostrar que esta medida explica mucho mejor la evolución de la pobreza en los países de la región. En el caso de infancia ello es aún más marcado, alcanzando el coeficiente de correlación entre estas tasas un nivel similar al coeficiente de correlación que se establecía a partir de relacionar los niveles.

Esta evidencia refuerza el argumento esgrimido por la CEPAL, que ubica en la desigualdad global de las sociedades latinoamericanas uno de los lastres que inhiben el avance en materia de desarrollo social y de bienestar de la infancia. La desigualdad constituye uno de los rasgos de las estructuras de oportunidades nacionales de consecuencias más importantes para su futuro social y, al mismo tiempo, de los más difíciles de

GRÁFICO 10

Tasa de variación de la pobreza en personas de 0 a 5 años (zona urbana) y tasa de variación del índice combinado PBI-Gini en el período 1990-1999



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL-UNICEF-SECIB (2001).

cambiar. Consecuencias similares se atribuyen a las transformaciones recientes en los mercados de trabajo. En este sentido, la evidencia en materia de empleo indica que, de no revertirse la tendencia a la destrucción de empleo de baja cualificación y de aumento de las tasas de desempleo en los jóvenes y adultos jóvenes, la región afronta un contexto particularmente difícil en la próxima década. En lo que a nosotros concierne en este trabajo, importa destacar que dicha fragilidad de los recursos de las parejas más jóvenes y menos cualificadas revierte necesariamente sobre la educabilidad de sus hijos, favoreciendo procesos de exclusión creciente de los bienes públicos y del sistema educativo.

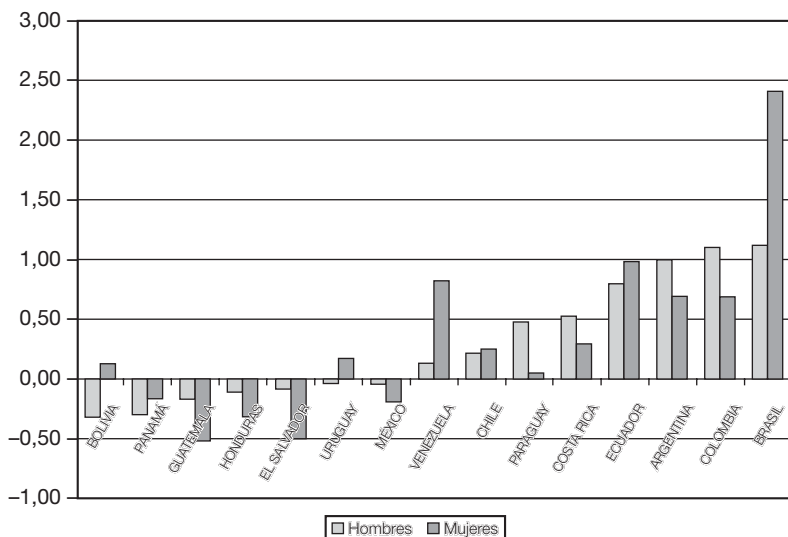
TESIS 3. La destrucción del empleo menos cualificado y la dificultad para el ingreso en el mercado laboral de las personas jóvenes contribuye a colocar a muchas parejas jóvenes con hijos en situa-

ciones de precariedad y exclusión. Estas situaciones tornan más difícil la permanencia del niño en las escuelas. Asimismo este castigo a los menos cualificados —o si se quiere— premio o prima educativa a los sectores más educados no parece estar operando para mejorar la demanda por educación en los sectores más pobres.

El empleo: un panorama complejo para padres y madres jóvenes

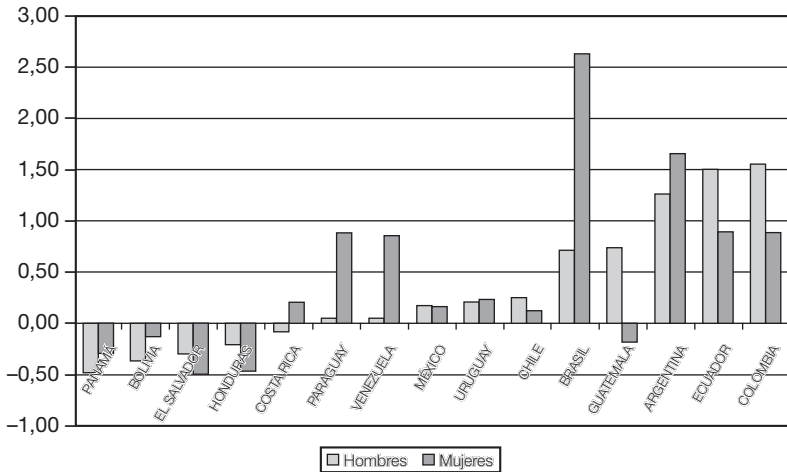
El empleo no solo constituye en las sociedades latinoamericanas la fuente fundamental de ingresos de las familias. El empleo es además una de las fuentes fundamentales de su integración a la estructura de oportunidades general de la sociedad. Mediante la inserción en el empleo se construyen vínculos fundamentales de capital social, así como se accede a un conjunto de beneficios sociales que provee el estado. Finalmente, el empleo y la persistente centralidad del mismo en otorgar sentido y autoestima a los individuos al tiempo que les provee de una marco articula-

GRÁFICO 11
*Tasa de variación del desempleo de
15 a 24 años por género y país entre 1990 y 1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

GRÁFICO 12
*Tasa de variación del desempleo de
 25 a 34 años por género y país entre 1990-1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

dor de su cotidianeidad, constituye un factor clave para la salud de la convivencia familiar. En efecto, diversos estudios (Jencks, Wilson, Kazzman) han mostrado que el impacto de la desaparición del empleo sobre todo en los sectores con menores ingresos va mucho más allá de afectar negativamente las condiciones materiales de vida de sus miembros. En particular la desaparición del empleo para los hombres jóvenes posee un efecto sobre la predisposición a formar y mantener lazos estables de pareja, debilitando así la capacidad de generar y transmitir activos de estas familias.

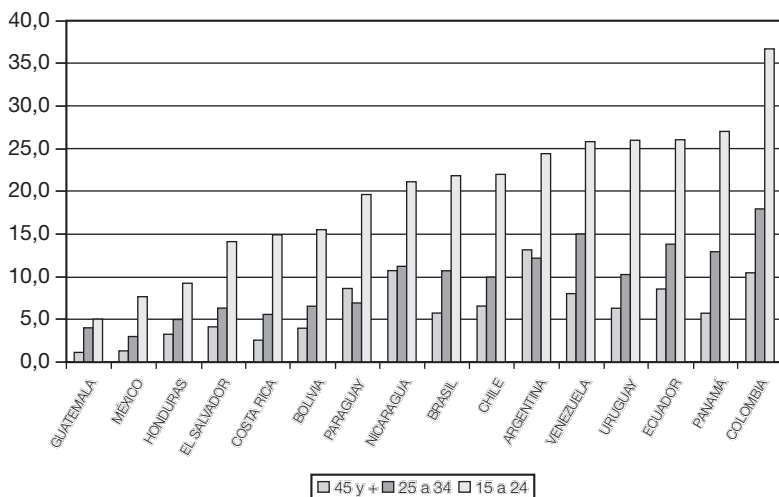
Como puede observarse en los gráficos antes presentados, para los tramos etáreos más jóvenes se ha producido en la mayoría de los países un importante incremento de las tasas de desempleo, tanto para mujeres como para hombres. En particular, en algunos de estos países existe un incremento marcado del desempleo masculino, lo que tiene un claro efecto negativo sobre las estructuras familiares, especialmente en los sectores con menores ingresos. Asimismo en la gran mayoría de los países se produce un incremento aún más marcado de las tasas de desempleo de las mujeres. Si combinamos esta evidencia con la ya conocida respecto al incremento de los hogares monoparentales jóvenes con jefatura fe-

menina (Arriagada, 2004) es simple concluir que los niños de los trabajadores jóvenes se enfrentan crecientemente a estructuras familiares con menos activos y con menos capacidad de transmitir dichos activos. Estas situaciones se presentan en un escenario que, en prácticamente todos los países de la región, se caracteriza por una brecha importante entre las tasas de desempleo de distintas generaciones.

En efecto, como puede observarse en el gráfico 13, la región presenta tasas de desempleo superiores en los tramos más jóvenes de forma consistente y en muchos casos con diferencias muy marcadas. Los casos más extremos se encuentran en los países con mayor formalización de sus mercados de empleo. De hecho, en los países donde los diferenciales de desempleo no son tan marcados, el desempleo abierto no constituye en general el mejor indicador de vulnerabilidad, ya que, concomitantemente con el desempleo abierto, existe en estos países un amplio contingente de población que se encuentra inserto en actividades informales, como último refugio para evitar la ausencia total de ingresos.

Si se observan las tasas de desempleo para la población de más de 45 años puede verse claramente que en casi ningún caso la misma supe-

GRÁFICO 13
Porcentaje de desempleo urbano según tramo etáreo por país en 1999



ra el 10 % y se ubican predominantemente en el entorno del 5 %. Por su parte, para más de la mitad de los países las tasas de desempleo de las generaciones más jóvenes (15 a 24) llegan a alcanzar niveles superiores al 20 %, en tanto en el tramo de edad subsiguiente superan en muchos casos el 10 y aun el 15 %. Esta realidad se hace presente en 1999 a pesar de que en esa década se había reducido la brecha intergeneracional de desempleo en 11 de los 14 países analizados.

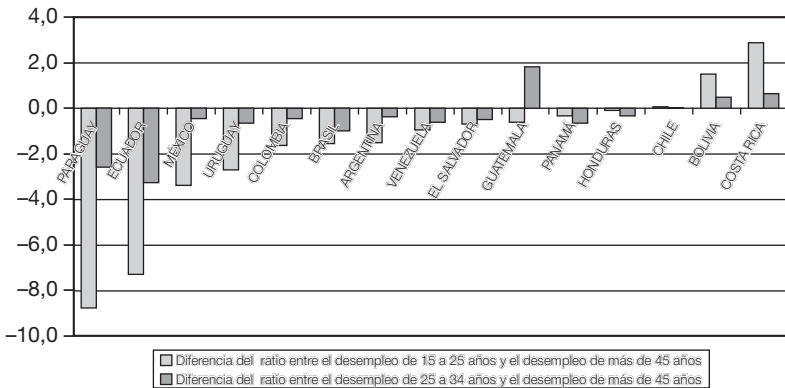
El problema es que esta disminución, en algunos momentos importante, de las brechas entre el desempleo joven y el desempleo maduro responde no a disminuciones de las tasas de desempleo de los jóvenes, sino a incrementos, algunos muy importantes, de las tasas de desempleo de la población adulta mayor (gráfico 14).

La desigualdad generacional que caracteriza a la tasa de desempleo de la región se ve agravada por la tendencia durante esa década de las tasas de desempleo por niveles educativos. Lo que la evidencia muestra es que no sólo los más jóvenes afrontan en mayor proporción la imposibilidad de entrar con éxito en el mercado de empleo, sino que los menos educados sufrieron durante la década, en todos los casos, un incremento de sus tasas de desempleo mayor que aquellas de los sectores más educados.

En suma, el panorama en materia de empleo no es alentador en la región y el deterioro en esta materia presenta cuatro características que lo

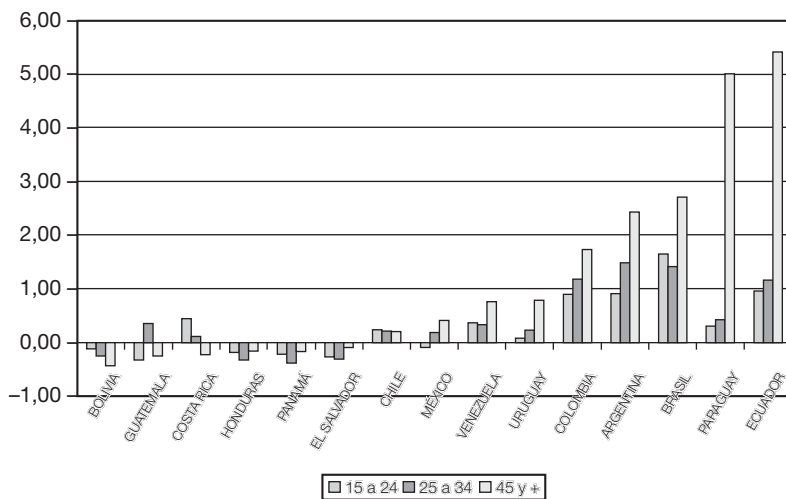
GRÁFICO 14

Evolución del ratio de la tasa de desempleo por edades entre 1990 y 1999



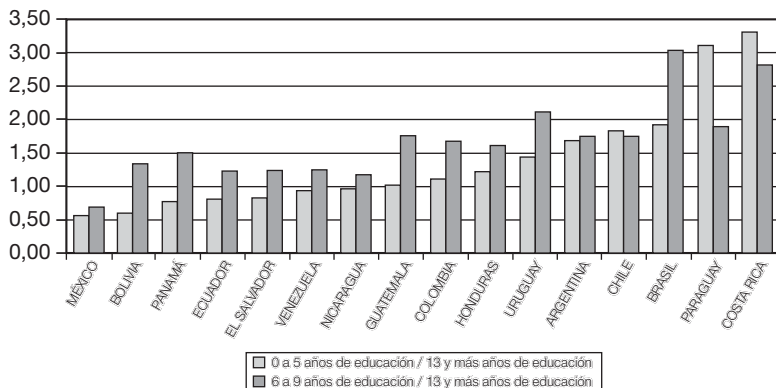
FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

GRÁFICO 15
Tasa de variación del desempleo
según tramo etáreo entre 1990 y 1999



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

GRÁFICO 16
Tasa de variación por país del ratio de desempleo
urbano según años de educación (1999)



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

hacen particularmente amenazante respecto al riesgo y la vulnerabilidad infantil: 1) afecta desproporcionadamente a las generaciones más jóvenes, con lo cual resta ingresos a muchas parejas que inician su ciclo familiar; 2) el desempleo en estas generaciones se ha extendido de la mujer (quien en general presenta tasas mayores de desempleo) a los hombres. Este incremento, en algunos casos marcado, de las tasas de desempleo de los hombres jóvenes posee un efecto particularmente negativo sobre la constitución de vínculos de pareja estable, al afectar al rol «naturalmente» asociado al hombre y producir en él un efecto de retraimiento de las responsabilidades familiares; 3) el desempleo ha aumentado de forma mucho más marcada en los sectores de menos educación que en los sectores con mayores recursos de capital humano. Esto constituye un duro golpe a los activos de las familias más vulnerables que, por la emancipación más temprana de sus miembros adultos, han iniciado con hijos el ciclo familiar siendo muy jóvenes; y 4) la situación general del empleo en América Latina ha sufrido un duro revés en la segunda mitad de los noventa y a inicios del 2000. Los datos presentados no dejan mayor lugar a dudas sobre la pérdida creciente de la región en su capacidad de producir empleos suficientes para la población activa. El efecto de dicho proceso también afecta la capacidad del sistema educativo de retener y alentar el esfuerzo educativo individual y familiar, al no ofrecer a amplios sectores de la población evidencia positiva sobre retornos educativos.

TESIS 4. Las sociedades latinoamericanas colocan a una gran proporción de su población más joven en la pobreza. Este desequilibrio generacional hipoteca el futuro social y educativo de los niños. Las sociedades menos avanzadas deberán afrontar esta tendencia, en tanto que las más avanzadas en materia social deben revertir un proceso que ya dura varias décadas.

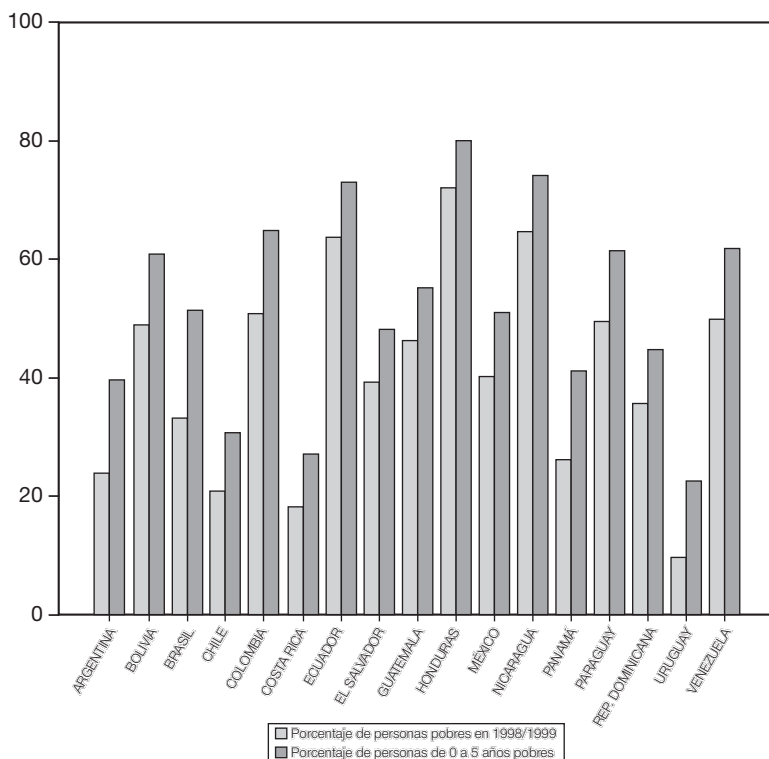
La distribución intergeneracional del bienestar: ciclo vital y estructura de oportunidades

Los niveles de bienestar al que acceden la mayoría de los niños están asociados casi completamente a sus familias de origen. Sin embargo, ello no se traduce en una proporción de niños pobres similar a la de los adultos del mismo perfil socioeconómico. Ello es así, en primer lugar, porque

los niños están sobrerrepresentados en las familias pobres. Las pautas de fecundidad de los sectores de más bajos ingresos y de menor educación explican en buena medida esa sobrerrepresentación. Ello se combina con las muy bajas tasas de fecundidad que hoy predominan en los sectores medios, especialmente en los países más avanzados de América Latina.

Como puede observarse en el gráfico 17 la relación entre pobreza en la población general y pobreza infantil siempre indica una mayor incidencia de la misma en la infancia. También puede observarse que esta relación es más marcada —esto es, la infancia se encuentra más sobrerrepresentada— cuanto menores son los niveles generales de pobreza.³

GRÁFICO 17
Porcentaje de pobreza (total país) y en menores
de 5 años (zona urbana) por país en 1998-1999



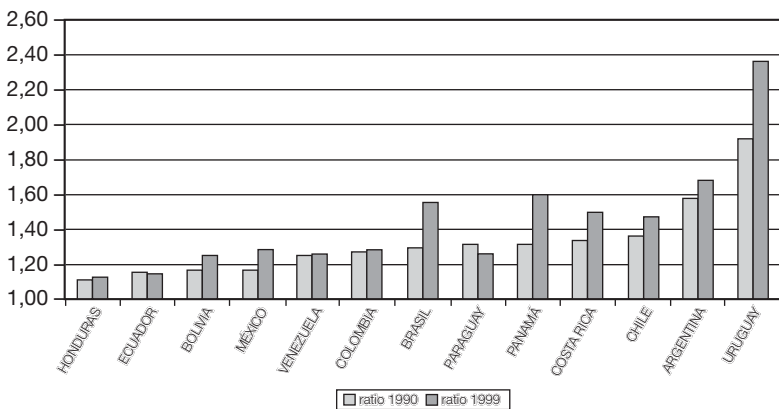
De la lectura del gráfico 18 se desprende que todos los países sin excepción presentan, como era de esperar, mayores niveles de pobreza infantil que de pobreza general. Honduras, que es el que presenta un menor desequilibrio generacional (en parte por su extremadamente extendida pobreza general), muestra una sobrerrepresentación de la pobreza infantil de casi un 10 %. Uruguay, en el otro extremo, presenta una pobreza infantil que es un 140 % mayor que su pobreza general.

Como se adelantó, la razón primordial para esta sobrerrepresentación infantil responde a los diferenciales de fecundidad según estratos sociales. En los países donde más ha avanzado la primera transición demográfica son mayores los diferenciales entre estratos pobres y el resto. A ello debe sumarse el efecto del propio ciclo vital sobre el bienestar de las personas. Por un lado, las familias con jefes jóvenes se encuentran en etapas tempranas de acumulación de capital. Por otro, el cuidado de los hijos en estas familias suele representar una barrera a la movilización plena de la fuerza de trabajo familiar, especialmente en lo que respecta a la participación de la mujer en el mercado laboral.

Pero la infantilización de la pobreza no sólo es función de las referidas tasas diferenciales de fecundidad y de la naturaleza del ciclo vital. También es función de la sobrerrepresentación en materia de déficit social de los hogares de familias jóvenes con hijos. Una de las claves se en-

GRÁFICO 18

Ratio entre pobreza infantil y pobreza general, por país en 1990 y 1999



cuentra en la forma en que el Estado y el mercado distribuyen bienes y recursos entre las diferentes generaciones. La evidencia presentada indica que, tanto el gasto social como los niveles de desempleo producen *gaps* generacionales que se suman a los diferenciales de activos que «naturalmente» se asocian a las etapas del ciclo vital de las familias,⁴ generando de este modo un sesgo sistemático que premia a las generaciones maduras y a la tercera edad.

En resumen, la estructura de oportunidades de los países castiga de forma diferente a las parejas jóvenes con hijos (véase recuadro 2). Como puede observarse en los puntos relativos al gasto social y al desempleo buena parte de los países presentan brechas muy marcadas en los niveles de desempleo entre personas jóvenes y adultos mayores, así como una desproporcionada orientación del gasto público social hacia la tercera edad, en perjuicio de los gastos en educación y salud que tienden, en general, a favorecer a la infancia, a la adolescencia y a las madres.

TESIS 5. El gasto social en América Latina, especialmente en los países de mayor desarrollo relativo, se concentra en las transferencias a la Seguridad Social, lo cual inhibe la capacidad del Estado de invertir más robustamente en educación y le quita progresividad al gasto. La tendencia en la región parece haberse mantenido inalterada en un tercio de los países, se ha visto moderada en la última década en otro tercio y se ha agravado en el tercio restante.

El gasto social: esfuerzos y asignaturas pendientes

Si el empleo constituye un factor clave en los ingresos del hogar y en la estructuración familiar, el gasto público social, que se traduce en políticas que generan transferencias monetarias y de bienes y servicios, cumple una función de importancia similar. En primer lugar, dicho gasto indica el esfuerzo nacional y fiscal por proveer un conjunto de bienes y servicios no vinculados al mercado. En efecto, esta provisión se basa en criterios de ciudadanía o en otros criterios que guardan cierta independencia con la capacidad de inserción laboral de los miembros familiares, así como con su capacidad para generar ingresos. En particular el gasto en educación y salud pública tiende a favorecer a los sectores con menores ingresos y a las generaciones más jóvenes.

RECUADRO 2

Pobreza, ciclo vital y estructura de oportunidades: un ejercicio de falsa cohorte

En países de la región, el castigo que reciben las jóvenes madres y los jóvenes padres desde el mercado y el Estado se manifiesta en un fuerte diferencial de pobreza por etapa del ciclo vital. Otros países, en cambio, muestran tasas menores de reducción relativa de la pobreza a medida que las personas avanzan en el ciclo vital. El siguiente ejercicio, que compara Chile y Uruguay con un análisis de falsa cohorte, permite evaluar la utilidad del enfoque.

Pobreza por cohortes en Chile y Uruguay en 1990 y 1998

Edad	Uruguay		Chile	
	1990	1998	1990	1998
0 a 5	47,5	44,0	52,5	31,2
8 a 13	43,4	37,5	52,4	31,4
12 a 17	40,3	35,1	47,0	28,2
20 a 25	25,2	21,4	34,2	17,8
General	28,3	23,1	38,6	21,7

FUENTE: Encuesta CASEN en Chile y Encuesta Continua de Hogares en Uruguay.

Como puede observarse, la caída general de la pobreza en Uruguay fue del 5,2 %, en tanto la caída específica de los tramos etáreos entre 20 y 25 años fue del 3,8 %. Por su parte, la caída de la cohorte que en 190 contaba entre 12 a 17 años y, por lo tanto, 20 a 25 años en 1998 fue de casi el 19 %. Esto implica una caída de catorce puntos porcentuales por encima de la caída general, y un 16 % mayor que la caída específica del tramo etáreo. En otras palabras, en la medida en que los adolescentes avanzan en su ciclo vital o sus familias lo hacen, muchos de ellos salen de la situación de pobreza, más allá de las mejoras específicas o generales de la pobreza en la población. Ello señala un fuerte efecto del ciclo vital, o de la interacción entre estructura de oportunidades y ciclo vital, sobre la situación de pobreza. Pero además demuestra que la exposición a dichas situaciones en la niñez y adolescencia no determina indefectiblemente la pobreza en el futuro.

Aunque en menor medida que en Uruguay, la movilidad por ciclo vital también se constata en el caso chileno. Tomando a la misma cohorte de referencia, la caída entre los porcentajes de adolescentes pobres de 12 a 17 años en 1990 y los jóvenes de 20 a 25 en 1998, fue de casi el 30 %. El descenso de la pobreza general fue del 17 %. Ello implica que el efecto movilidad por ciclo vital (o pensado a la inversa el castigo por etapa temprana del ciclo vital) fue levemente menor al caso uruguayo (de aproximadamente un 13 % en Chile contra un 14 o 16 % en Uruguay, dependiendo de si se toma como parámetro la variación específica o general de la pobreza). Por su parte, el diferencial relativo de castigo por ciclo vital se ve fuertemente reducido en Chile en tanto que se mantiene estable en Uruguay. Considérese que la distancia entre la pobreza en 0 a 5 años y la pobreza general en Uruguay se mantuvo por encima de los 20 puntos porcentuales entre 1990 y 1998, en tanto que en Chile estas distancias pasan de un 14 % a poco menos de un 10 %. Ello está indicando no sólo un menor efecto «generación» en la pobreza en Chile desde 1990, sino una disminución relativa de dicho efecto hacia 1998.

FUENTE: elaboración propia según datos de Encuesta CASEN en Chile y Encuesta Continua de Hogares en Uruguay.

La buena noticia en este sentido es que casi todos los países de la región incrementaron sus gastos en salud y educación en términos *per cápita*, y en muchos casos también como porcentaje del gasto total y del PBI. La mala noticia es que la actual situación económica limita, y mucho, la posibilidad de incrementar el gasto general y el gasto social en la mayor parte de los países. Más allá de estas tendencias globales cabe detenerse en un análisis más detallado de los niveles y balances generacio-

RECUADRO 3

Progresividad y balance generacional del gasto

La progresividad del gasto social en la región merece ser analizada a la luz de los diversos sectores que componen dicho gasto. En la edición del año 2001 del Panorama Social, la CEPAL dedica un capítulo entero al análisis del aporte que cada uno de los sectores realiza para la reducción de la brecha de la desigualdad en la región.

Cuando se analiza la proporción del gasto que reciben los hogares de cada uno de los quintiles de ingreso, se observa que los sectores más progresivos han sido la educación primaria y secundaria, salud y nutrición y, más rezagado, el gasto en vivienda y servicios básicos, al tiempo que la seguridad social —conjuntamente con la educación terciaria— ha demostrado ser el gasto menos progresivo de los que componen el total del gasto social.

Asimismo, pueden observarse dos indicadores adicionales utilizados por la CEPAL para evaluar el efecto redistributivo de cada uno de los sectores: el índice de Gini y el índice de progresividad del gasto social por sector. En el promedio no ponderado de la región, el primero de ellos destaca la participación de la educación primaria con valores altamente positivos (-0,31), seguida de la educación secundaria (-0,17) y salud y nutrición (-0,15), mientras que la seguridad social se ubica en el otro extremo con un valor promedio de +0,17. Por ello, en su conjunto, el gasto social se presenta como altamente progresivo, sobre todo si se excluye del mismo a la seguridad social:

Durante los años noventa el aumento del gasto social tuvo un efecto redistributivo relativamente mayor en los países con ingresos por habitante más bajos, debido al marcado incremento del gasto público en educación y salud. En los países con más altos ingresos por habitante, en cambio, el impacto redistributivo fue menor debido a que cerca de 50 % del aumento del gasto público social correspondió a la seguridad social, su componente menos progresivo.

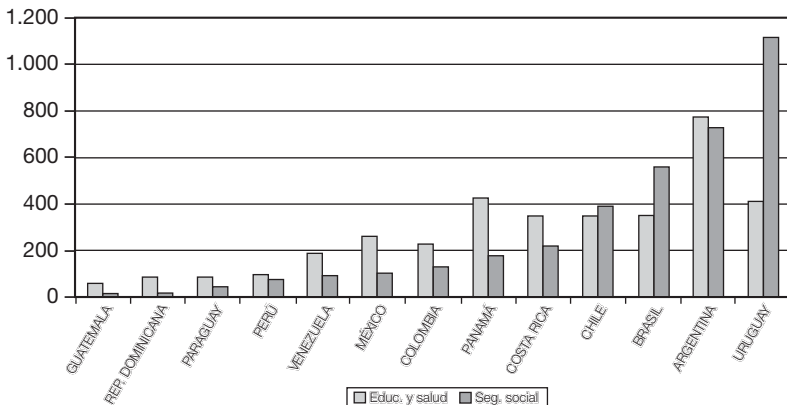
Si bien la CEPAL no realiza un análisis del impacto generacional del gasto social no es aventurado afirmar que si los hogares jóvenes están desproporcionadamente representados en la pobreza, en el desempleo y en general en los estratos con menores ingresos, y si a su vez los hogares jóvenes con mayor número de hijos se encuentran desproporcionadamente representados en estas mismas situaciones, el gasto social progresivo los beneficiará en mayor medida que el gasto social neutro o regresivo. Por ello una forma aproximada de medir los esfuerzos del gasto en términos de balance y desequilibrio generacional es comparar los gastos en salud y educación con aquellos que se realizan en seguridad social.

nales del gasto social en la región. Para ello se considera la evolución del gasto social y su composición como medida aproximada al grado de balance generacional del esfuerzo fiscal.

Cuando se observa en el gráfico 19 el gasto real *per cápita* en las áreas preferencialmente orientadas a infancia y adolescencia, como son educación y salud, y se las compara con el gasto orientado a transferencias monetarias para la tercera edad, puede observarse con claridad que existen muy diversos balances de tipos de gasto, tanto en monto como en relaciones. Los países que alcanzan menores niveles de gasto *per cápita* general tienden a favorecer levemente el gasto en educación y salud. Ello es coherente con la etapa demográfica de la mayoría de ellos, y con el concomitante efecto de altas tasas de dependencia infantil y bajas en la tercera edad.

Algunos de los países que se encuentran en una fase demográfica intermedia mantienen y aun, en algunos casos, acrecientan esta ventaja en el gasto en materia de salud y educación. Sin embargo, al alcanzar a los países maduros vemos que el gasto tiende a igualarse, cuando no a invertirse la relación. Particularmente marcado es el caso de Uruguay, en donde el gasto en seguridad social más que duplica al gasto combinado en salud y educación.

GRÁFICO 19
Monto del gasto social real per cápita
en educación, salud y seguridad social (1998-1999)



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

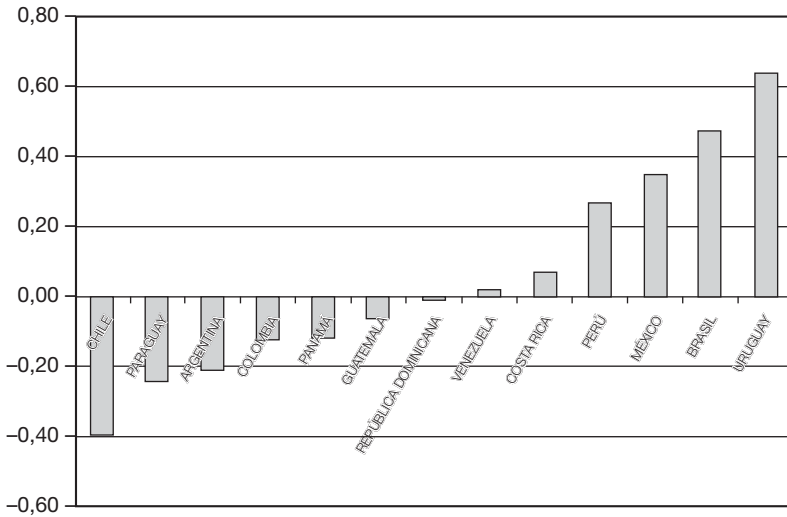
Debe considerarse además que una proporción importante del gasto en salud, especialmente en los países más maduros demográficamente, no va precisamente a la infancia, sino al tratamiento de enfermedades cardiovasculares y degenerativas en la tercera edad.

Los balances generacionales del gasto han variado de forma importante a lo largo de la década y no lo han hecho siguiendo meramente las pautas de maduración demográfica de la población. Esta afirmación posee su mejor ejemplo en el extremo derecho e izquierdo del gráfico 20.

El país que más incrementa la proporción de su gasto hacia la infancia y adolescencia es Chile, donde la relación entre gasto educativo y de salud y gasto en la seguridad social se incrementa en un 40 % a favor de los dos primeros tipos de gasto. Chile es un país maduro en su etapa demográfica. De hecho, en los últimos diez años se incrementó la presión sobre el gasto en seguridad social debido al aumento de la población en la tercera edad. Sin embargo este país logra no sólo mantener el balance generacional del gasto, sino aun mejorarlo apostando por el gasto generacionalmente joven. En el otro extremo del gráfico se encuentra Uruguay, país más maduro demográficamente, lo que implica que su carga en dependencia en la tercera edad no aumentó marcadamente en la década. Sin embargo, su gasto en seguridad social aumenta de tal manera que su peso se incrementa en un 60 % en relación con el gasto total *per cápita*.

La tendencia natural del gasto social en una sociedad que transita hacia un estadio demográfico más avanzado, que concentra la pobreza, la informalidad y la precariedad laboral en parejas jóvenes con muchos hijos, que mantiene un modelo de Estado social de corte corporativo y estamental con vínculo formalizado con el mercado de empleo para acceder a transferencias y que viene de un pasado más cercano al pleno empleo, y avanza hacia otro de desempleo estructural, es a concentrar crecientemente su gasto social en transferencias a una tercera edad de pasado formal y nivel de ingresos medio. Las reformas recientes de los sistemas de seguridad social, con modelos de capitalización privada, agudizan, no moderan, esta tendencia, en tanto la educación y la salud primaria expresan crecientemente una preocupación de tono residual. Las reformas de las últimas dos décadas deben ser bienvenidas al menos porque colocan un énfasis importante en el gasto educativo y moderan, aunque no por ello revierten, esta tendencia natural a buscar modalidades regresivas y desequilibradas generacionalmente de esfuerzo fiscal-social.

GRÁFICO 20
*Variación del ratio entre seguridad social
 y educación y salud de 1990-1991 a 1998-1999*



FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2002).

A modo de cierre muy preliminar

Es posible que este documento padezca de un exagerado pesimismo. A fin de cuentas las cinco hipótesis precisamente eso, hipótesis no probadas. El documento se estructuró lógicamente constatando sólo un extremo de las hipótesis. Si se quiere, la variable independiente o el lado izquierdo de la ecuación. En efecto, existe una alta carga demográfica infantil que, en algunos casos, se combina con una ya importante carga en la tercera edad. Así, el crecimiento ha presentado un débil efecto sobre la pobreza y la desigualdad ha sido persistente cuando no incremental, inhibiendo la traducción de ganancias económicas agregadas en materia de pobreza. También es cierto y así se ha documentado que la región ha debido afrontar un creciente proceso de destrucción de empleo joven y muy poco cualificado. Es verdad también que en la región existe un marcado desequilibrio generacional y que el gasto social tiende a concentrarse en la medida en que los países avanzan en sus etapas demográ-

ficas y en sus niveles de desarrollo en el gasto en seguridad social. Pero ¿y qué?

Tal vez la alta carga demográfica alimente un esfuerzo de magnitud adecuada, tal vez el inicio de la carga en la tercera edad sea afrontado con políticas de cobertura universal básica no estratificada en la seguridad social, dejando libre entonces montos y margen fiscal para la educación. Es posible también que el crecimiento se robustezca y ¿por qué no?, que aun con altos niveles de desigualdad y pobreza, encontremos esfuerzos y estrategias educativas que moderen fuertemente las desigualdades de origen. Las altas tasas de desempleo joven pueden o no tener un efecto sobre la exclusión dependiendo del sistema de bienestar que se construya en la región, y aun si no lo hacemos, sin dejar de considerar los trabajos de Duryea (2003), no es aún algo probado que el desempleo favorezca procesos de deserción o abandono escolar. En rigor es cierto: ni la carga demográfica, ni la tendencia regresiva del gasto social condenan inevitablemente el esfuerzo educativo a ser inconstante. Tampoco la pobreza, la desigualdad y el desempleo colocan a los niños en situación indefectible de «ineducabilidad».

Pero aun abriendo esta ventana de optimismo, lo que no debemos olvidar es que la reforma educativa en América Latina ha remado contra la corriente, y no debemos por tanto esperar de ella avances similares a los que se darían de estar remando a favor de la corriente: convergencia de tasas de fecundidad entre estratos, caída más marcada de fecundidad y fertilidad antes de empezar a afrontar el desafío de sustentar a la tercera edad, tasas de crecimiento más robustas, desigualdad moderada que permita que dichas tasas de crecimiento se transfieran a los pobres y muy especialmente a los niños pobres y gasto social con fuerte énfasis progresivo global y generacional infantil.

Queda para otro documento estudiar el problema de si las recetas reformistas elegidas para lidiar con este contexto adverso entendieron que éstos eran los problemas de fondo de la educación latinoamericana. El canto del capital humano predominó en las reformas. A la luz de los problemas aquí esgrimidos el énfasis tal vez se debería situar en construir capital ciudadano (valores y bienes públicos de tipo universal), contribuir al empoderamiento de la mujer (y a su control del cuerpo y la fecundidad), redistribuir el capital social (fortalecer la heterogeneidad social desde la experiencia educativa) e igualar las competencias básicas (equidad).

Notas

1. Costa Rica, República Dominicana y Bolivia son lo únicos países que se unen a otras regiones y países en este análisis de *cluster*.

2. Existe otro conjunto de factores (fecundidad, infraestructura, salarios medios, productividad y desigualdad) que puede ser colineal con PBI y que posee a su vez un efecto sobre los niveles de pobreza general e infantil. Cuando en cambio medimos la variación del PBI, es menos probable que en un período corto de tiempo las otras variables que en términos de nivel sí estaban correlacionadas covaríen de forma perfecta con el PBI. De todas ellas la que más nos interesa en este punto es la desigualdad.

3. Este fenómeno responde en parte a una mera limitación matemática. Así, aunque la pobreza infantil sea mucho mayor, en un país donde los niveles generales de pobreza superan el 50 %, la pobreza infantil nunca duplicará el nivel de la pobreza en el total de la población.

4. A modo de ejemplo, capacidad de movilización de activos, ahorro, etc.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (2004), «Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina», en I. Arriagada, coord., *Cambio de familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Serie Seminarios y Conferencias, n.º 42, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional (2005), *Global Monitoring Report. Millenium Development Goals: from Consensus to Momentum*, World Bank-International Monetary Fund, Washington.
- Behm, Hugo y Domingo Primante (1978), «Mortalidad en los primeros años de vida en América Latina», *CELADE, Notas de Población*, año VI, n.º 16, Nueva York.
- Brass, William (1974), *Métodos para estimar la fecundidad y la mortalidad en poblaciones con datos limitados*, selección de trabajos, *CELADE*, serie E, n.º 14, Santiago de Chile.
- Buvinic, Mayra (1998), *Costos de la maternidad adolescente en Barbados, Chile, Guatemala y México*, BID-102, Washington.
- CEPAL (1997), *Panorama social de América Latina 1997*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (1998), *Panorama social de América Latina 1998*, CEPAL, Santiago de Chile.

- (2000a), *Panorama social de América Latina 1999-2000*, CEPAL, Santiago de Chile.
 - (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, CEPAL, Santiago de Chile.
 - (2001), *Panorama social de América Latina 2000-2001*, CEPAL, Santiago de Chile.
 - (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-CELADE (1998), *Boletín demográfico n.º 62. América Latina, proyecciones de población 1970-2050*, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNICEF-SECIB (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, CEPAL-UNICEF-SECIB, Santiago de Chile.
- Duryea, S. y M. Székely (1998), *Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story*, IADB, Washington.
- Duryea, S. y M. Arends Kuenning (2003a), «School Attendance, Child Labor and Local Labor Market Fluctuations in Urban Brazil», *World Development*, vol. 31, n.º 7.
- Duryea, S., D. Lam y D. Levison (2003b), *Effects of Economic Shocks on Children's Employment and Schooling in Brazil*, BID, PSC Research Report 03-541, Washington, D.C.
- Fuentes, Álvaro (2001), «Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian», *Cuaderno de Trabajo n.º 8. Serie Estudios Sociales de la Educación*, Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente, Montevideo.
- Gerstenfeld, Pascual (1995), *Comparación regional del impacto de las características del hogar en el logro escolar*, Serie Políticas Sociales, n.º 9, LC/L, CEPAL, Santiago de Chile.
- Huntington, S. (1996), «The Goals of Development», en A. Inkeles y M. Sasaki, eds., *Comparing Nations and Cultures. Readings in a Cross-Disciplinary Perspective*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Katzman, Ruben y Fernando Filgueira (2001), *Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay*, IPES, Montevideo.
- Katzman, R., coord. (1999), *Vulnerabilidad Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*, OIT/FORD, Santiago de Chile.
- (2000), *El aislamiento social de los pobres urbanos. Reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*, documento de trabajo, IPES, Montevideo.
- Magno de Carvalho, J. A. (1998), «The Demographics of Poverty and Welfare in Latin America: Challenges and Opportunities», en V. Tokman y G. O'Donnell, *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and Challenges*, University of Notre Dame Press, South Bend.

- PISA-ANEP (2004), *Primer informe nacional PISA. Uruguay 2003*, Administración Nacional de Educación Pública, Montevideo.
- PNUD (2000a), *Informe del PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana*, PNUD, Nueva York.
- (2000b), *Informe sobre desarrollo humano*, PNUD, Nueva York.
- (2004), *Informe sobre desarrollo humano*, PNUD, Nueva York.
- PREAL (2001), *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*, PREAL, Santiago de Chile.
- Puffer, R. R. y G. W. Griffith (1968), «Características de la mortalidad urbana», *Informe de la Investigación Interamericana de Mortalidad. Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica*, n.º 151, OPS, Washington, D.C.
- Puffer, R. R. y C. Serrano (1975), «El peso al nacer, la edad materna y el orden de nacimiento. Tres importantes determinantes de la mortalidad infantil», *Pub. Científica*, n.º 294, OPS, Washington, D.C.
- Riley, Matilda W., M. Johnson y Anne Fonner (1988), *Aging and Society*, vol. 3: *A Sociology of Age Stratification*, Russell Sage, Nueva York.
- Sorokin, Pitirim (1996), *Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica*, Aguilar (1.ª ed., 1947), Madrid.
- Terra, Juan Pablo (1979), *Situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, UNICEF, Santiago de Chile.
- UNICEF (2000), *Estado mundial de la infancia 2000*, UNICEF, Nueva York.
- (2001), *Estado mundial de la infancia 2001*, UNICEF, Nueva York.