



NACIONES UNIDAS

CEPAL



NACIONES UNIDAS



PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
LC/G.2209-P

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2004. Todos los derechos reservados.

Primera edición

ISSN impreso 1020-5152 / ISSN electrónico 1684-1409

ISBN 92-1-322302-1

Número de venta: S.03.II.G.185

Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

2002-2003



# Panorama social

DE AMÉRICA LATINA



NACIONES UNIDAS



El *Panorama social de América Latina* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, dirigidas por los señores Rolando Franco y Hubert Escaith, respectivamente. La edición 2002-2003 fue coordinada por los señores Juan Carlos Feres, Arturo León e Irma Arriagada, quienes junto con los señores Ernesto Espíndola, Xavier Mancero, Rodrigo Martínez y Fernando Medina se encargaron también de la redacción de los capítulos. En esta ocasión se contó con la participación de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL dirigida por la señora Sonia Montañó, quien junto con las señoras Diane Alméras, Irma Arriagada, Vivian Milosavljevic y Nieves Rico tuvieron a su cargo la redacción y procesamiento estadístico de la información del capítulo sobre Género y Pobreza. En las tareas de preparación de insumos y procesamiento de los antecedentes estadísticos de los restantes capítulos trabajaron las señoras Mariluz Avendaño y Francisca Miranda y los señores Carlos Daroch, Ernesto Espíndola, Marco Galván y Carlos Howes.

## Notas explicativas

En los cuadros del presente *Panorama social de América Latina* se han empleado los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- Dos rayas y un punto (-.-) indican que el tamaño de la muestra no resulta suficiente para estimar la categoría respectiva con una confiabilidad y precisión adecuadas.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable o no es comparable.
- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1990-1998, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

RESEÑA	13
SÍNTESIS	15
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO</b> 45
	A. UNA MIRADA ACTUAL A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA . . . . . 47
	B. PROGRESOS RELATIVOS A LA META DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA PARA EL 2015 . . . . . 63
	C. MANIFESTACIONES MULTIDIMENSIONALES DE LA POBREZA. . . . . 68
	D. LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA A INICIOS DEL NUEVO MILENIO. . . . . 72
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>EL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MAGNITUD, CARACTERÍSTICAS Y POSIBILIDADES DE ERRADICARLA</b> 81
	Introducción . . . . . 83
	A. MAGNITUD DEL PROBLEMA DEL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE . . . . . 84
	B. HAMBRE Y POBREZA EXTREMA. . . . . 91
	C. OFERTA ALIMENTARIA Y SUBNUTRICIÓN . . . . . 98
	1. Niveles de suficiencia del suministro de energía alimentaria . . . . . 99
	2. Evolución del sector agrícola en la región . . . . . 101
	3. Estabilidad y autonomía de la oferta alimentaria . . . . . 103
	D. LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LOS ALIMENTOS. . . . . 109
	E. VULNERABILIDAD ALIMENTARIA Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE . . . . . 116
	1. El enfoque de la vulnerabilidad alimentaria . . . . . 116
	2. Factores constitutivos de la vulnerabilidad alimentaria . . . . . 117
	3. Las políticas de lucha contra el hambre . . . . . 118
	F. HACIA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ERRADICAR EL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE . . . . . 122
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>POBREZA Y DESIGUALDAD DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO</b> 133
	Introducción . . . . . 135
	A. ABRIR LOS HOGARES Y LA POBREZA AL ANÁLISIS DE GÉNERO . . . . . 136
	B. ¿HAY MÁS MUJERES POBRES QUE HOMBRES POBRES? . . . . . 139
	C. LOS HOGARES Y LA FAMILIA . . . . . 144
	1. Pobreza y jefatura de hogar . . . . . 144
	2. Las mujeres y la economía del cuidado . . . . . 150
	3. Trabajo reproductivo y distribución del tiempo . . . . . 152
	D. DESIGUALDAD EN EL MERCADO LABORAL Y POBREZA. . . . . 155
	E. PARTICIPACIÓN EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES. . . . . 166
	1. Participación en las decisiones en la sociedad . . . . . 166

<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>EL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS POSITIVAS Y CONSECUENCIAS DE DESACELERACIÓN ECONÓMICA EN LA REGIÓN</b>	<b>171</b>
	Introducción . . . . .	173
	A. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL ENTRE 1990 Y EL 2001 . . . . .	174
	B. LA PROTECCIÓN DEL GASTO SOCIAL DURANTE EL ÚLTIMO QUINQUENIO . . . . .	180
<b>CAPÍTULO V</b>	<b>AGENDA SOCIAL</b>	<b>189</b>
	<b>SITUACIÓN LABORAL Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA</b>	
	Introducción . . . . .	191
	A. SITUACIÓN LABORAL . . . . .	192
	1. El marco regulatorio internacional del trabajo . . . . .	192
	2. Los principales cambios en la legislación laboral . . . . .	193
	3. Iniciativas innovadoras . . . . .	204
	B. LA PERCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES . . . . .	208
	C. LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO . . . . .	210
	D. AGENDA SOCIAL INTERNACIONAL . . . . .	215
	1. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible . . . . .	215
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>229</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO</b>		<b>233</b>
<b>PUBLICACIONES DE LA CEPAL</b>		<b>349</b>

## ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS

### Cuadros

Cuadro I.1	América Latina: evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 1990–2002 . . . . .	49
Cuadro I.2	América Latina: incidencia de la pobreza e indigencia, 1980–2002 . . . . .	50
Cuadro I.3	América Latina: población pobre e indigente, 1980–2002 . . . . .	50
Cuadro I.4	América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia, 1990–2001/2002 . . . . .	54
Cuadro I.5	América Latina: evolución de algunos indicadores sociales de desarrollo, 1990–2000 . . . . .	70
Cuadro I.6	América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, 1990–2001/2002 . . . . .	73
Cuadro I.7	América Latina (18 países): indicadores de concentración del ingreso, 1990–2001/2002 . . . . .	76
Cuadro II.1	Brasil, Guatemala y Nicaragua: relación entre categorías de pobreza y prevalencia de la desnutrición global . . . . .	94
Cuadro II.2	América Latina (8 países): desnutrición global y desnutrición crónica según niveles de instrucción de la madre . . . . .	95
Cuadro II.3	América Latina y el Caribe (23 países): evolución del suministro de energía alimentaria (1990–2000) . . . . .	100
Cuadro II.4	América Latina y el Caribe (23 países): participación del PIB agrícola en el PIB total; evolución del PIB agrícola y de la producción de alimentos; nivel de mecanización de la agricultura, 1990–2000 . . . . .	102
Cuadro II.5	América Latina y el Caribe: producción y exportación de alimentos; estabilidad del suministro de energía alimentaria; dependencia de la oferta alimentaria de las importaciones de alimentos en 1998–2000 . . . . .	104
Cuadro II.6	América Latina y el Caribe (22 países): proyección del cumplimiento de la meta del milenio en materia de hambre . . . . .	124
Cuadro II.7	América Latina y el Caribe (23 países): porcentaje de subnutridos observado, proyectado y metas relativas al hambre para el año 2015 . . . . .	129
Cuadro II.8	América Latina y el Caribe (23 países): suministro de energía alimentaria (SEA) observado, proyectado y necesario para cumplir las metas . . . . .	130
Cuadro II.9	América Latina y el Caribe (22 países): porcentaje de niños menores de 5 años de edad desnutridos observado y metas sobre desnutrición para el año 2015 . . . . .	131
Cuadro II.10	América Latina y el Caribe (20 países): niños menores de 5 años con retraso del crecimiento, décadas de 1980 y 1990 . . . . .	132
Cuadro III.1	América Latina (18 países): índice de feminidad en hogares pobres y no pobres por tramos de edad, zonas urbanas y rurales, alrededor de 1994, 1999 y 2002 . . . . .	141
Cuadro III.2	América Latina (17 países): mujeres cónyuges sin ingresos propios en hogares pobres y no pobres, por zona, alrededor de 1994, 1999 y 2002 . . . . .	143
Cuadro III.3	América Latina (18 países): jefatura femenina por tipo de hogar, zonas urbanas y rurales, alrededor de 1994, 1999 y 2002 . . . . .	147

Cuadro III.4	América Latina (18 países): tamaño promedio del hogar y tasa de dependencia en hogares con jefatura femenina y masculina, según la presencia de cónyuges, zonas urbanas y rurales, alrededor de 2002 . . . . .	149
Cuadro III.5a	América Latina: evolución de la tasa de participación y desocupación . . . . .	158
Cuadro III.5b	América Latina: evolución del empleo femenino . . . . .	158
Cuadro III.6	América Latina (18 países): proporción de mujeres ocupadas en cada categoría ocupacional, alrededor de 1994, 1999 y 2002. . . . .	160
Cuadro III.7	América Latina (18 países): porcentaje de trabajadores familiares no remunerados en el total de ocupados, según sexo, zonas urbanas, alrededor de 2002 . . . . .	161
Cuadro III.8	América Latina (11 países): percepción de ingresos por jubilaciones y pensiones en la población de 60 años y más, por grupos de edad y sexo, zonas urbanas, alrededor de 2002 . . . . .	164
Cuadro III.9	América Latina (11 países): relación entre el ingreso promedio por jubilaciones y pensiones de las mujeres, comparado con el de los hombres, zonas urbanas, alrededor de 2002 . . . . .	165
Cuadro III.10	América Latina (países seleccionados): presencia de mujeres en el poder legislativo alrededor de 1980, 1990, 2000, 2002 . . . . .	169
Cuadro IV.1	América Latina (18 países): gasto público social per cápita. . . . .	175
Cuadro IV.2	América Latina (18 países): gasto público social como porcentaje del producto interno bruto . . . . .	176
Cuadro IV.3	América Latina (18 países): gasto público social como porcentaje del gasto público total. . . . .	178
Cuadro IV.4	América Latina (18 países): nivel y variaciones del gasto público social per cápita en educación y como porcentaje del PIB . . . . .	184
Cuadro IV.5	América Latina (18 países): nivel y variaciones del gasto público social per cápita en salud y como porcentaje del PIB . . . . .	185
Cuadro IV.6	América Latina (18 países): nivel y variaciones del gasto público social per cápita en seguridad social y como porcentaje del PIB . . . . .	186
Cuadro IV.7	América Latina (18 países): nivel y variaciones del gasto público social per cápita en vivienda y otros y como porcentaje del PIB . . . . .	187
Cuadro V.1	América Latina (15 países): principales temas considerados en los cambios legislativos laborales, 1998–2002. . . . .	195
Cuadro V.2	América Latina (15 países): situación del trabajo infantil, 2002 . . . . .	197
Cuadro V.3	América Latina y el Caribe (15 países): derecho a indemnización por despido e instancias de apelación ante conflictos laborales, 2002 . . . . .	199
Cuadro V.4	América Latina y el Caribe (12 países): salarios mínimos y PIB por habitante, 2002 . . . . .	200
Cuadro V.5	América Latina y el Caribe (15 países): normativa y derecho de huelga legal, 2002 . . . . .	202
Cuadro V.6	América Latina y el Caribe (15 países): normativa y derecho de sindicalización, 2002. . . . .	203
Cuadro V.7	América Latina (6 países): características de los seguros de desempleos, 2002. . . . .	206
Cuadro V.8	América Latina (14 países): principales problemas del empleo en orden de importancia . . . . .	209
Cuadro V.9	América Latina (14 países): clasificación de las políticas de mercado de trabajo, 2002 . . . . .	213

Cuadro V.10	América Latina y el Caribe (15 países): tipos y características de los programas de empleo, 2002. . . . .	214
-------------	---	-----

## Gráficos

Gráfico I.1	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia . . . . .	51
Gráfico I.2	América Latina (17 países): porcentajes de avance en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza total entre 1990 y 2001–2002 . . . . .	64
Gráfico I.3	América Latina: tasas de crecimiento del PIB total y del PIB per cápita necesarias para reducir el nivel de pobreza de 1990 a la mitad, 2002–2015 . . . . .	66
Gráfico I.4	América Latina: año en que se alcanzaría la meta de pobreza extrema con y sin mejoramiento distributivo . . . . .	67
Gráfico I.5	América Latina: cambios en el coeficiente de Gini, 1990–2001/2002. . . . .	79
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (23 países): porcentaje de población subnutrida entre 1990–1992 y 1998–2000 . . . . .	85
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe: evolución del porcentaje de niños menores de cinco años de edad con desnutrición . . . . .	86
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe (18 países): relación entre la extrema pobreza, la desnutrición global y la desnutrición crónica, alrededor de 1999. . . . .	92
Gráfico II.4	Suministro mundial de energía alimentaria entre 1990–1992 y 1998–2000. . . . .	101
Gráfico II.5	América Latina y el Caribe: relación entre suministro de energía alimentaria y niveles de subnutrición según distintas hipótesis de desigualdad de acceso al consumo de alimentos . . . . .	110
Gráfico II.6	América Latina 1990–1999: relación entre el coeficiente de Gini y el coeficiente de variabilidad del consumo de calorías de la población . . . . .	111
Gráfico II.7	América Latina y el Caribe (22 países): evolución de la desigualdad de acceso al consumo de alimentos, 1990–1992 y 1998–2000 . . . . .	112
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe (22 países): distancia entre la desnutrición crónica de la peor y de la mejor área, década de 1990. . . . .	113
Gráfico II.9	Centroamérica (4 países): proyección de la subnutrición, años 2005, 2010 y 2015 . . . . .	126
Gráfico III.1	América Latina (países seleccionados): índice de feminidad en el tramo de edad de 20 a 59 años, en hogares pobres y no pobres, zonas urbanas y rurales, alrededor de 2002 . . . . .	140
Gráfico III.2	América Latina (promedio simple, 16 países zona urbana, 13 países zona rural): población sin ingresos propios por sexo y tramos de edad, alrededor de 2002 . . . . .	142
Gráfico III.3	América Latina (18 países): porcentaje de hogares indigentes sobre el total de hogares encabezados por mujeres y hombres, zonas urbanas, alrededor de 2002 . . . . .	144
Gráfico III.4	América Latina (promedio simple, 14 países zona urbana, 9 países zona rural): jefatura según sexo y presencia de cónyuge o pareja en el hogar, zonas urbanas y rurales, alrededor de 1994 y 2002 . . . . .	145
Gráfico III.5	América Latina (promedio simple, 14 países): hogares con una mujer como principal aportante al ingreso familiar, según tipo de hogar, zonas urbanas, alrededor de 1994, 1999 y 2002 . . . . .	146
Gráfico III.6	América Latina (16 países): relación entre el ingreso monetario individual de las jefas de hogar en comparación con los jefes de hogar, según condición de pobreza, zonas urbanas, alrededor de 2002 . . . . .	148

Gráfico III.7	América Latina (promedio ponderado, 15 países zona urbana, 12 países zona rural): total de trabajadores, trabajadores remunerados y domésticos no remunerados, alrededor de 2002. . . . .	151
Gráfico III.8	América Latina (promedio simple, 12 países): tasa de actividad doméstica en la población femenina de 15 años y más según relación de parentesco con la jefatura de hogar, zonas urbanas, alrededor de 1994 y 2002 . . . . .	151
Gráfico III.9	Nicaragua: distribución del tiempo diario de los jefes y jefas de hogar de 20 a 59 años de edad, entre las distintas actividades realizadas según condición de pobreza de los hogares, total nacional, 1998. . . . .	153
Gráfico III.10	América Latina (promedio simple, 14 países): tasa de participación en la actividad económica según condición de pobreza, zonas urbanas, alrededor de 1994 y 2002 . . . . .	157
Gráfico III.11	América Latina (16 países): magnitud de la pobreza en hogares biparentales sin y con aporte de las cónyuges al ingreso familiar, zonas urbanas, alrededor de 2002. . . . .	159
Gráfico III.12	América Latina: composición por sexo de los ocupados según rama de actividad económica . . . . .	161
Gráfico III.13	América Latina (promedio simple, 10 países): evolución en la población ocupada femenina y masculina en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, zonas urbanas . . . . .	162
Gráfico III.14	América Latina (16 países): ingreso medio de la población femenina y masculina ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, zonas urbanas, alrededor de 2002 . . . . .	162
Gráfico III.15	América Latina (promedio simple, 14 países): tasa de participación de la población de 15 a 60 años, según el número de menores de 0 a 14 años en el hogar, zonas urbanas, alrededor de 1994 y 2002. . . . .	163
Gráfico III.16	América Latina (15 países): relación entre el ingreso promedio del trabajo por hora de las mujeres comparado con los hombres, total y para 13 o más años de instrucción, zonas urbanas, alrededor de 2002 . . . . .	165
Gráfico III.17	América Latina (países seleccionados): evolución de la presencia de mujeres en el poder legislativo . . . . .	168
Gráfico IV.1	América Latina (18 países): nivel del gasto social per cápita en 1990–1991, 1996–1997 y 2000–2001 . . . . .	175
Gráfico IV.2	América Latina (16 países): evolución del producto interno bruto y del gasto social . . . . .	177
Gráfico IV.3	América Latina (18 países): gasto social como porcentaje del PIB en 1990–1991, 1996–1997 y 2000–2001. . . . .	181
Gráfico IV.4	América Latina (18 países): evolución del gasto social por habitante entre 1990–1991 y 2001 . . . . .	182
Gráfico IV.5	América Latina: evolución del gasto social por sectores como fracción del producto interno bruto . . . . .	183

## Recuadros

---

Recuadro I.1	Método utilizado para la medición de la pobreza. . . . .	51
Recuadro I.2	Indicadores para la medición de la pobreza. . . . .	56
Recuadro I.3	Cambios en las fuentes de información. . . . .	57
Recuadro I.4	La evolución de la pobreza en México en 2000–2002. . . . .	58
Recuadro I.5	La pobreza en el Caribe . . . . .	60
Recuadro I.6	Metodología empleada en las proyecciones. . . . .	62
Recuadro I.7	La medición de la desigualdad . . . . .	78
Recuadro II.1	La alimentación: un derecho humano. . . . .	86
Recuadro II.2	Medición de la subnutrición en América Latina y el Caribe: la metodología de la FAO. . . . .	88
Recuadro II.3	Programa "Hambre cero": nuevo eje de la política social en Brasil . . . . .	96
Recuadro II.4	Efectos de la sequía y de la caída de los precios del café en Centroamérica . . . . .	106
Recuadro II.5	El programa nacional de acceso a la alimentación "Cartão Alimentação". . . . .	113
Recuadro II.6	Programa "Oportunidades" de México: su impacto nutricional . . . . .	120
Recuadro II.7	Hambre en Argentina: efectos de la crisis macroeconómica en la inseguridad alimentaria de la población . . . . .	127
Recuadro III.1	Experiencias de encuestas de uso del tiempo en América Latina. . . . .	154
Recuadro IV.1	Precisiones metodológicas y fuentes de las estadísticas de gasto público total y de gasto social. . . . .	179
Recuadro V.1	Los convenios colectivos mundiales . . . . .	193
Recuadro V.2	Reducción de la jornada laboral y productividad en Chile . . . . .	204
Recuadro V.3	La distinción entre políticas de empleo, laborales y de mercado de trabajo . . . . .	211
Recuadro V.4	Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible (Rio+10) . . . . .	216



**E**n la edición 2002-2003 del *Panorama social de América Latina* se analizan temas relacionados con varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En tres de los cinco capítulos –los relativos a pobreza, hambre y desigualdades de género– se examinan las posibilidades de que los países de la región cumplan, para el año 2015, las metas aprobadas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en esas áreas.

Entre los capítulos que se refieren a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, destaca el dedicado al problema del hambre y la inseguridad alimentaria, en cuya elaboración colaboró el Programa Mundial de Alimentos. En él se presentan antecedentes sobre la magnitud y evolución de la subnutrición y la desnutrición infantil en 24 países de América Latina y el Caribe, así como sus principales causas.

En el capítulo sobre pobreza se exponen cifras de su incidencia en los países latinoamericanos en los años 2001 y 2002, y una estimación de su magnitud en el conjunto de la región en el año 2003. Se pone de relieve que el proceso de superación de la pobreza está estancado desde 1997, pese a lo cual muchos países siguen teniendo posibilidades de reducir a la mitad la pobreza extrema en el año 2015.

En el capítulo sobre género se indica que, en América Latina, la situación de pobreza afecta a más mujeres que hombres y que la mayoría de los hogares indigentes están encabezados por mujeres. Asimismo, sin el aporte monetario de las mujeres, la pobreza aumentaría al menos diez puntos porcentuales en la mayoría de los países. Se analizan, además, otras desventajas que sufren las mujeres, como las vinculadas a la falta de reconocimiento social y al trabajo doméstico no remunerado, la lentitud del progreso de su participación política, sobre todo en cargos que suponen toma de decisiones, así como el mayor desempleo y la discriminación salarial.

En el capítulo sobre gasto social se presenta información sobre 18 países de América Latina, y un análisis de su evolución en la década pasada. Se señalan los efectos que tuvo la desaceleración del crecimiento económico que se inició en 1998 en el gasto social y se destaca que la mayor prioridad otorgada al gasto público social en términos de porcentaje del PIB evitó una disminución mayor en términos per cápita.

En el último capítulo se examinan las principales políticas que rigen el mercado de trabajo y se hace hincapié en algunas iniciativas interesantes, destinadas a combatir el desempleo, la baja calidad del empleo y el subempleo. Sobre la base de información provista por los ministerios de trabajo de los países, se analiza la heterogeneidad existente en materia de edad mínima legal para trabajar,

salario mínimo, formas de contratación, y derechos de sindicalización y huelga. Se señala que, a pesar de algunos avances legislativos, siguen observándose graves problemas en el cumplimiento de la normativa vigente. En la sección dedicada a la agenda social internacional se presenta una reseña de los principales acuerdos adoptados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que se realizó en Johannesburgo, Sudáfrica, en agosto-septiembre del 2002, conocida también como "Rio+10".

**E**n la presente edición del *Panorama social de América Latina* se otorga especial atención al cumplimiento de los objetivos establecidos por los Estados miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio. En los capítulos dedicados a pobreza, hambre y género se examina en detalle la situación que presentan actualmente los países latinoamericanos y sus posibilidades concretas de cumplir con dichos objetivos para el año 2015.

Entre los capítulos en que se evalúan los avances logrados en la consecución de dichos objetivos, destaca el dedicado al tema del hambre, para cuya elaboración se contó con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. En él se ofrecen antecedentes sobre la magnitud y evolución de la subnutrición y la desnutrición infantil en 24 países de América Latina y el Caribe en la última década y sus principales determinantes.

En lo que se refiere a pobreza e indigencia, se presentan las estimaciones más recientes para los años 2001 y 2002 correspondientes a once países de América Latina. A partir de ellas, se concluye que el proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado en la región desde 1997, pese a lo cual muchos países siguen teniendo posibilidades de reducir la pobreza extrema a la mitad hasta el año 2015.

En el capítulo sobre gasto social se presenta información sobre 18 países de América Latina, que permite examinar la evolución de éste en la década pasada y especialmente en el último quinquenio. El análisis se centra en los efectos que tuvo la desaceleración del crecimiento económico a partir de 1998, en lo que respecta a la magnitud del gasto público social por habitante y su relación con el producto interno bruto. Al respecto, hay dos conclusiones que destacan: según la primera de ellas, la reducción del crecimiento en la región frenó la importante expansión del gasto social que se había registrado en casi todos los países entre 1990 y 1997, pero la mayor prioridad otorgada al gasto social, expresado como porcentaje del PIB, evitó que éste disminuyera aún más en términos per cápita; la segunda se refiere a la importancia que reviste el hecho de que se le haya dado mayor prioridad a los gastos destinados a "capital humano" (educación y salud), en comparación con la otorgada a las restantes partidas, sobre todo a seguridad social, lo que se tradujo en mayores efectos redistributivos del gasto público social.

En el capítulo sobre género se indica que en América Latina la situación de pobreza afecta a más mujeres que hombres y que la mayoría de los hogares indigentes están encabezados por mujeres jefas de hogar. Según los análisis realizados, la pobreza aumentaría en 10 puntos por lo menos en 8 países de la región si no se contara con su aporte monetario. Los hogares monoparentales, encabezados en su mayor parte por mujeres, se ven afectados también por otras desventajas vinculadas con la falta de valoración del trabajo doméstico no remunerado, que no recibe reconocimiento social. Las mujeres de la región han alcanzado niveles de escolaridad superiores a los hombres y las que forman parte de la población activa tienen en promedio más años de instrucción, pero son las principales víctimas del desempleo y más vulnerables a la discriminación salarial. El progreso

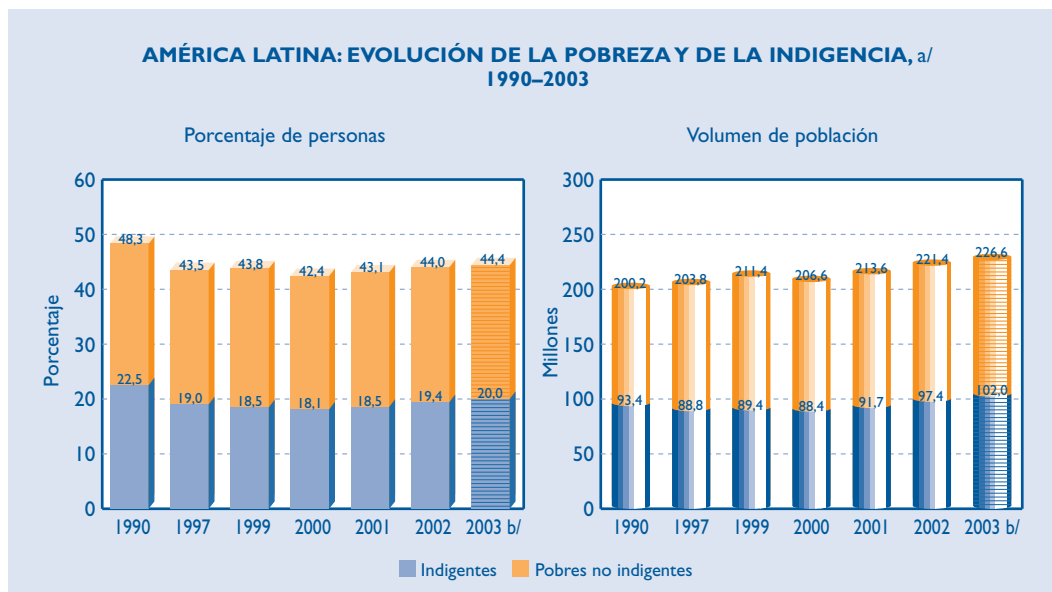
registrado en la participación política y en la ocupación de cargos que suponen la adopción de decisiones sigue siendo demasiado lento, salvo en los países en los que se han aplicado políticas de acción positiva.

En esta oportunidad el capítulo sobre la agenda social se centra en un análisis de la situación laboral y las políticas de empleo en América Latina. La información recopilada mediante una encuesta que se envió a los Ministerios de Trabajo revela una gran heterogeneidad en lo referente a edad mínima legal para trabajar, salario mínimo, formas de contratación, y derechos a sindicalización y huelga. Pese a algunos avances logrados en el campo legislativo, siguen observándose graves problemas en el cumplimiento de la normativa vigente. En este capítulo se examinan también las principales políticas que rigen el mercado de trabajo, tanto pasivas como activas y destinadas fundamentalmente a solucionar los agudos problemas de desempleo, baja calidad del empleo y subempleo. Al respecto, se destacan algunas iniciativas interesantes y, por último, en la sección dedicada a la agenda social internacional, se presenta una reseña de los principales acuerdos adoptados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, conocida también como "Rio+10" (Johannesburgo, Sudáfrica, agosto del 2002).

## **POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**

**D**e acuerdo con las últimas estimaciones disponibles sobre pobreza e indigencia en los países de América Latina, el inicio del nuevo siglo se caracteriza por un estancamiento en el proceso de superación de la pobreza en la región. En efecto, entre 1999 y 2002 la tasa de pobreza aumentó 0,2 puntos porcentuales, al pasar del 43,8% al 44,0%, al tiempo que la pobreza extrema creció 0,9 puntos porcentuales, abarcando al 19,4% de la población regional. La muy leve variación registrada en la incidencia de la pobreza guarda relación –entre otros factores– con el escaso crecimiento económico alcanzado por la región en el 2001, de apenas un 0,4%, y el posterior retroceso experimentado en el 2002 (0,6%). En consecuencia, el período total de estancamiento en la región comprende ya cinco años, puesto que, tomando como referencia el año 1997, las tasas de pobreza e indigencia se han mantenido en torno a los mismos niveles.

En este período el 2000 constituye la excepción, ya que ese año el mejor desempeño de las economías de América Latina se reflejó no sólo en una disminución de la proporción de personas pobres de 1,3 puntos porcentuales con respecto al año precedente, sino también en una reducción del volumen de pobreza de más de 4 millones de personas, invirtiendo así la tendencia al alza de subperíodos anteriores (1990–1997 y 1997–1999). No obstante, en los dos años siguientes se volvió a producir un incremento del volumen de pobreza, con el cual el número de personas pobres se elevó a 21 millones, incluidos 98 millones de indigentes (véase el gráfico 1).



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

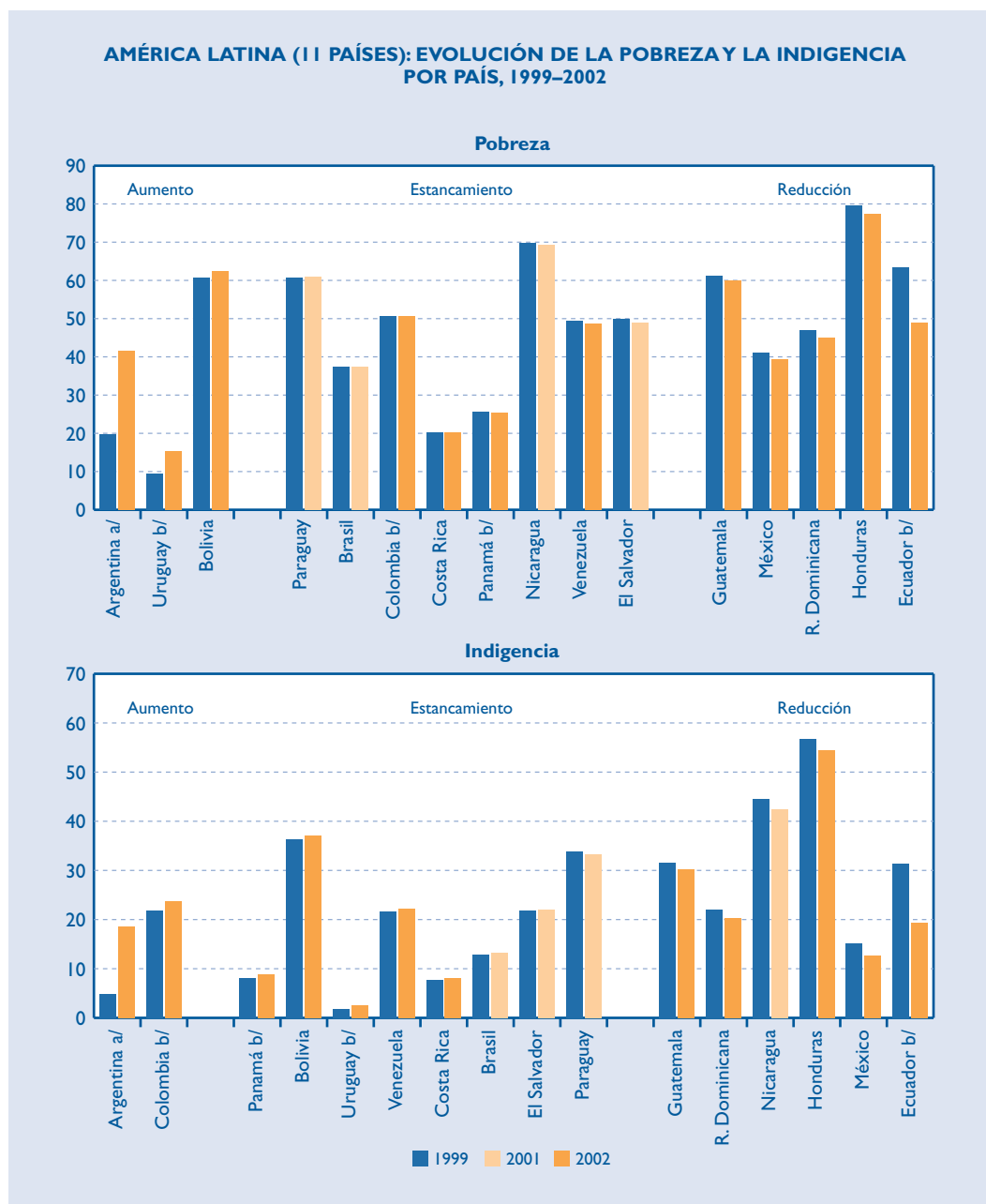
a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región. Las cifras colocadas sobre las secciones naranja de las barras representan el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Las cifras para 2003 corresponden a una proyección.

En el ámbito de los países, la evolución de la pobreza y la indigencia entre 1999 y 2001–2002 fue heterogénea. Los únicos casos en los que se produjo un marcado deterioro de las condiciones de vida de la población fueron Argentina y, en menor medida, Uruguay. En Argentina (Gran Buenos Aires), la tasa de pobreza se duplicó entre 1999 y el 2002, al pasar del 19,7% al 41,5%, mientras que la indigencia se multiplicó casi por cuatro, ascendiendo del 4,8% al 18,6%, sobre todo a partir de la crisis de fines del 2001. Correlativamente a Argentina, pero con incidencias más bajas y en proporción inferior, Uruguay (área urbana) también registró un aumento significativo de la pobreza, que pasó del 9,4% al 15,4%, aunque en este caso la indigencia mantuvo un nivel reducido, afectando tan sólo al 2,5% de la población (véase el gráfico 2).

En el grupo de países cuyas tasas de pobreza sufrieron variaciones pequeñas, tanto positivas como negativas, se encuentran Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá (área urbana), Paraguay y Venezuela. Con la excepción de Paraguay, donde la pobreza aumentó 0,4 puntos porcentuales, la proporción de personas pobres se mantuvo o disminuyó entre 1999 y 2001–2002, aunque en ningún caso más de un punto porcentual. Mención especial merece la situación de Venezuela, cuya pequeña reducción de la tasa de pobreza (0,8 puntos porcentuales) en ese período obedece a una disminución de más de cinco puntos porcentuales en el 2000, seguida de un fuerte incremento en el 2002, a consecuencia de la drástica caída del PIB acaecida en ese año (9,6%).

Gráfico 2



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Gran Buenos Aires.

b/ Áreas urbanas.

Resulta interesante destacar que en la mayoría de los países de este grupo las tasas de indigencia o de pobreza extrema mostraron una tendencia al alza, aunque en magnitudes pequeñas, en sentido contrario al cambio observado en la pobreza total. La divergencia entre las variaciones de la pobreza y la indigencia en el período 1999-2002 sería indicativa de una mayor capacidad relativa de los pobres no indigentes para sortear los efectos adversos que suelen acarrear los episodios de lento crecimiento o de franco estancamiento.

Cabe mencionar que México, Ecuador (área urbana), Honduras y República Dominicana presentaron disminuciones perceptibles en sus niveles de pobreza e indigencia. En

efecto, pese al decrecimiento de su producto por habitante en 2001 y 2002 (2,6% en el bienio), la última encuesta de hogares disponible para México mostraría una reducción de la tasa de pobreza a nivel nacional de 1,7 puntos porcentuales y de la tasa de indigencia de 2,6 puntos, ambas con respecto a la cifra del 2000. Es de señalar, no obstante, que dicha reducción sería atribuible exclusivamente a la baja registrada en las áreas rurales, ya que en las áreas urbanas la pobreza se mantuvo constante, y la indigencia incluso aumentó levemente.<sup>1</sup> A su vez, Ecuador presentó una mejora significativa de sus índices de pobreza e indigencia para las áreas urbanas en el 2002, que se redujeron 14,6 y 11,9 puntos porcentuales respectivamente, luego de la recesión de 1999, en que la tasa de pobreza llegó a bordear el 64%. Por su parte, en Honduras se redujeron tanto la tasa de pobreza como la de indigencia 2,4 puntos porcentuales con respecto a 1999, con lo que el porcentaje de población en situación de pobreza asciende al 77,3%, y de indigencia, al 54,4%. Por último, República Dominicana mostró una reducción de 2,0 puntos porcentuales de la tasa de pobreza y de 1,8 puntos de la tasa de indigencia, por lo cual estos indicadores se sitúan en un 44,9% y 20,3% respectivamente.

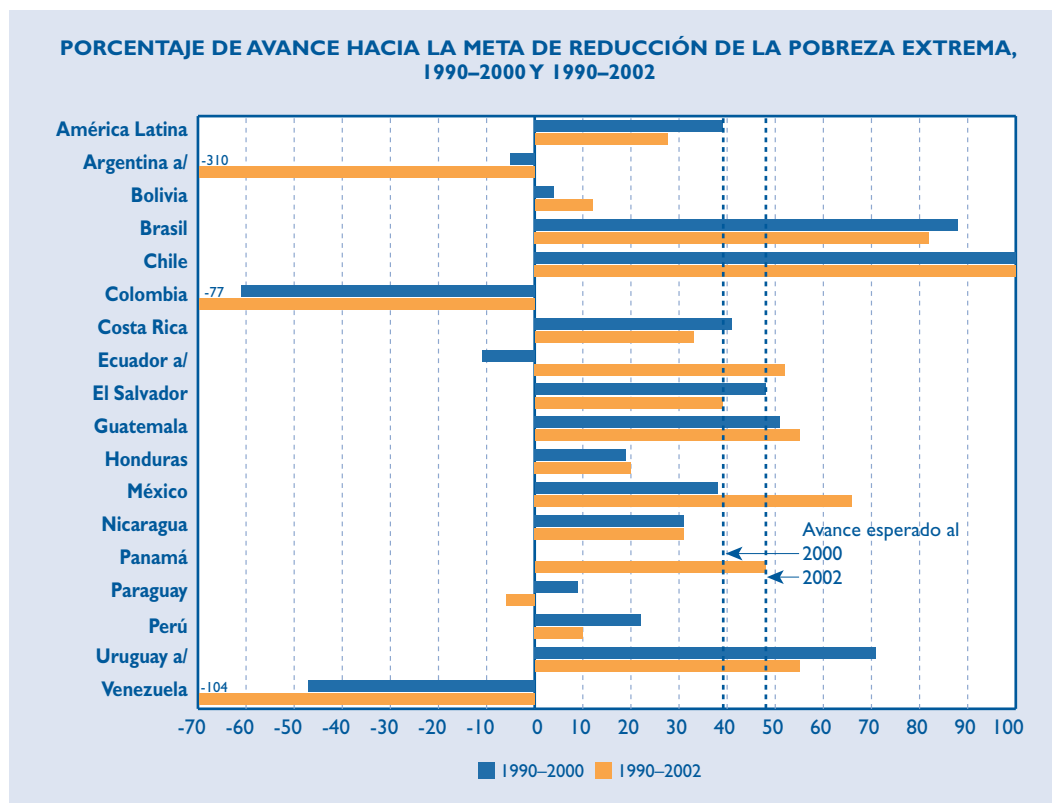
Por otra parte, las proyecciones para el 2003 basadas en el crecimiento económico previsto para los distintos países y el conjunto de la región indican que en el presente año se produciría un leve aumento de las tasas de pobreza e indigencia a nivel regional, motivado principalmente por la ausencia de crecimiento del producto por habitante. Aun cuando en términos porcentuales el incremento previsto es reducido, el volumen de pobreza sufriría un aumento de aproximadamente 6 millones de personas (véase el gráfico 1). En la mayoría de los países no debiera esperarse variaciones importantes en las condiciones de vida, salvo en Venezuela, donde podría registrarse un incremento significativo de la pobreza, y en Argentina, donde la reactivación del crecimiento económico probablemente contribuya a una reducción de la proporción de personas pobres.

La situación descrita incide directamente en los adelantos logrados por los países en el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, según lo dispuesto en la Declaración del Milenio. Hasta el año 2000, el progreso de América Latina en su conjunto en esta materia bordeaba el 40%, porcentaje equivalente a la fracción de tiempo transcurrida dentro del período 1990–2015, lo que da cuenta de un ritmo adecuado para la consecución del objetivo mencionado. No obstante, en virtud del retroceso económico y social experimentado en los dos años siguientes, el porcentaje de avance acumulado hasta este último año se retrotrajo al 27,6%, pese a que ha transcurrido el 48% del tiempo previsto para el logro de la meta de reducción de la pobreza extrema (véase el gráfico 3).

En este contexto, Chile es el único país que ya ha alcanzado anticipadamente dicha meta. Además, Brasil (que registró un progreso del 82%), Ecuador (52%), Guatemala (55%), México (66%), Panamá (48%) y Uruguay (55%) –este último pese al retroceso del 2002– presentan un avance igual o superior al 48%, mientras en los demás países se observa un rezago generalizado en cuanto a la consecución de la primera meta del milenio. Los casos más preocupantes son sin duda Argentina, Colombia y Venezuela, cuyos niveles de indigencia en el 2002, lejos de haberse reducido, exceden los de 1990.

<sup>1</sup> Cabe notar que, en varios países, los cambios introducidos en las encuestas pueden dificultar la comparación de los resultados con años anteriores. Para un breve análisis de este problema véase el recuadro 3 del capítulo I. En el recuadro 4 del capítulo I se presenta una revisión de algunos factores que podrían estar afectando la comparabilidad de las encuestas en el caso de México.

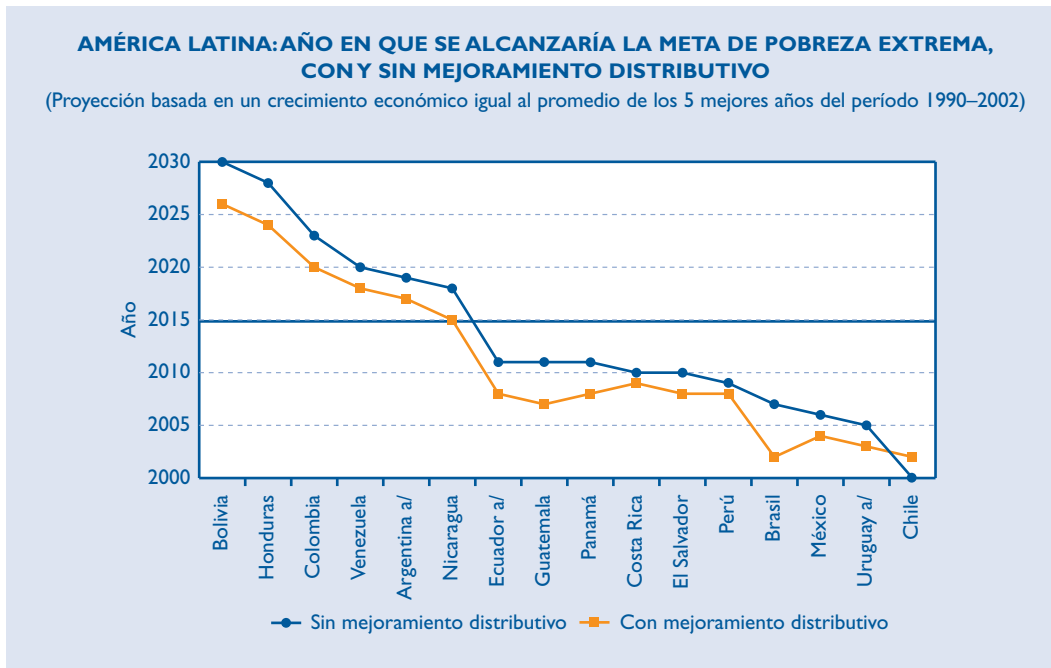
Gráfico 3



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
 a/ Áreas urbanas.

Una visión algo más optimista se desprende de evaluar el número de años que requerirían los países analizados para lograr la meta, suponiendo un ritmo de crecimiento acorde con la evolución histórica. Para realizar ese cálculo se ha utilizado el promedio simple de las cinco mayores tasas de crecimiento anual alcanzadas por cada país en el período 1990–2002, puesto que ese lapso incluye ciertos episodios de crisis que reducen notablemente el crecimiento medio anual del período completo. Desde esta perspectiva, además del país que ya cumplió la meta, otros nueve estarían en condiciones de alcanzarla hasta el año 2015; es decir, la mitad de los países de América Latina, que albergan a alrededor del 70% de la población total, podrían reducir sus niveles de indigencia a la mitad dentro del tiempo previsto. A su vez, esta meta estaría al alcance de cuatro países más, si se considera un plazo adicional de cinco años después del 2015, quedando Bolivia, Colombia, Honduras y Paraguay como únicas excepciones (véase el gráfico 4).

Por otra parte, tal como se ha señalado en ediciones anteriores del *Panorama social*, el mejoramiento de la distribución del ingreso puede potenciar el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. Esto se demuestra, por ejemplo, en que una reducción de 5% del índice de Gini (aproximadamente equivalente a 0,025 puntos del valor de dicho indicador) puede reflejarse en una disminución de entre dos y cinco años del tiempo requerido para reducir la pobreza extrema a la mitad. En efecto, un crecimiento con redistribución permitiría a países como México, Uruguay y Brasil alcanzar la meta en menos de tres años, mientras que sin mejoras distributivas ninguno de ellos lo lograría antes del 2005. Asimismo, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y El Salvador alcan-



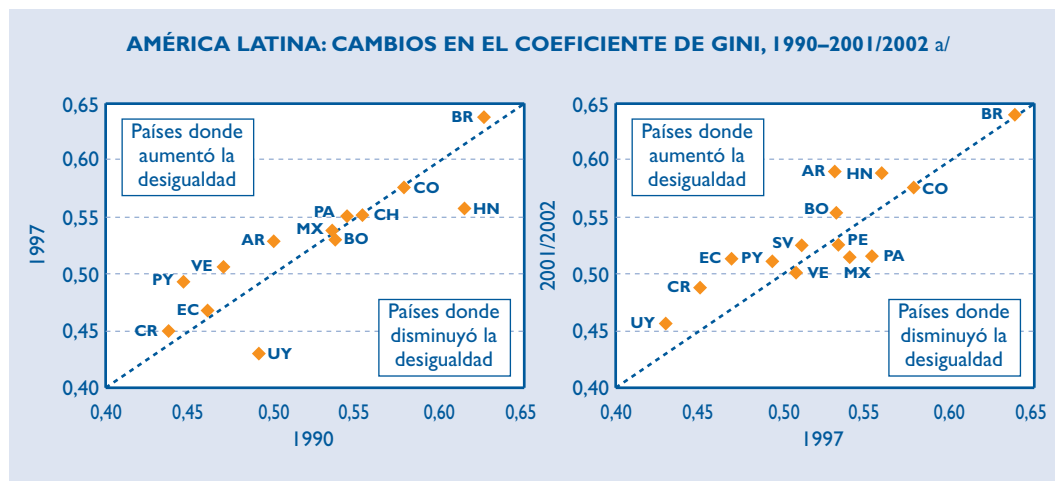
**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
a/ Áreas urbanas.

zarían la meta antes del 2009 o durante ese año, algo que sin un cambio distributivo como el mencionado sería menos factible.

Sin embargo, en los últimos años, la distribución del ingreso en América Latina no ha mostrado resultados alentadores. Ya en el período 1990–1997 se había observado una gran inmovilidad de los indicadores de concentración del ingreso e incluso una tendencia al deterioro en algunos países, salvo Uruguay y Honduras, únicos casos en que se registraron mejoras distributivas destacables (superiores a una reducción de 0,05 puntos del índice de Gini).<sup>2</sup> Algo similar se observa en el período más reciente (1997–2002), ya que nueve de los catorce países analizados acusaron un estancamiento o bien un deterioro del índice de Gini, que registró los mayores aumentos en Argentina (11,3% en el Gran Buenos Aires), Ecuador (9,4% en el área urbana) y Costa Rica (8,4%). México y Panamá (área urbana) serían los únicos casos con una reducción importante de la concentración del ingreso, ya que el valor de sus índices habría disminuido un 4,6% y 6,7% respectivamente (véase el gráfico 5). De esta manera, las nuevas cifras reafirman la enorme rigidez a la baja que caracteriza al grado de concentración del ingreso de los países de la región, factor que indudablemente limita las posibilidades de avanzar hacia el objetivo de reducción de la pobreza.

<sup>2</sup> Es necesario advertir, sin embargo, que los datos de Honduras para los años noventa adolecen de ciertos problemas de comparabilidad, derivados de algunos cambios introducidos en la metodología de medición de los ingresos a partir de la encuesta de hogares de 1994.

Gráfico 5



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Calculada a partir de la distribución de las personas ordenadas según su ingreso per cápita. Datos sobre áreas urbanas para Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Datos de Argentina corresponden a Gran Buenos Aires, de Bolivia (1990) a ocho ciudades principales más El Alto y de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción.

## EL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MAGNITUD, CARACTERÍSTICAS Y POSIBILIDADES DE ERRADICARLA

La inseguridad alimentaria y el hambre son fenómenos que en América Latina y el Caribe están estrechamente asociados a la pobreza extrema, pero no se confunden con ella. Una alimentación inadecuada desde el punto de vista nutricional, o que no se realiza conforme a los hábitos que prevalecen en la sociedad, afecta no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza sino también a estratos más amplios y a grupos que residen en determinadas zonas o regiones con una permanente inseguridad alimentaria permanente o falta de acceso a una buena nutrición. Entre la multiplicidad de carencias que enfrentan los hogares en situación de pobreza extrema, la falta de alimentos es, por sus consecuencias, la más grave y más urgente de erradicar.

La insuficiencia aguda y permanente de alimentos para satisfacer las necesidades energéticas mínimas de toda la población (subnutrición) tiene su manifestación más grave en la desnutrición, en particular la infantil. De las dos formas que asume entre los menores de cinco años (el bajo peso y la cortedad de talla con respecto a la edad), la segunda, denominada también desnutrición crónica o retraso del crecimiento, es particularmente importante en la región, tanto por su prevalencia, superior a la de la insuficiencia ponderal, como por la irreversibilidad de sus efectos negativos.

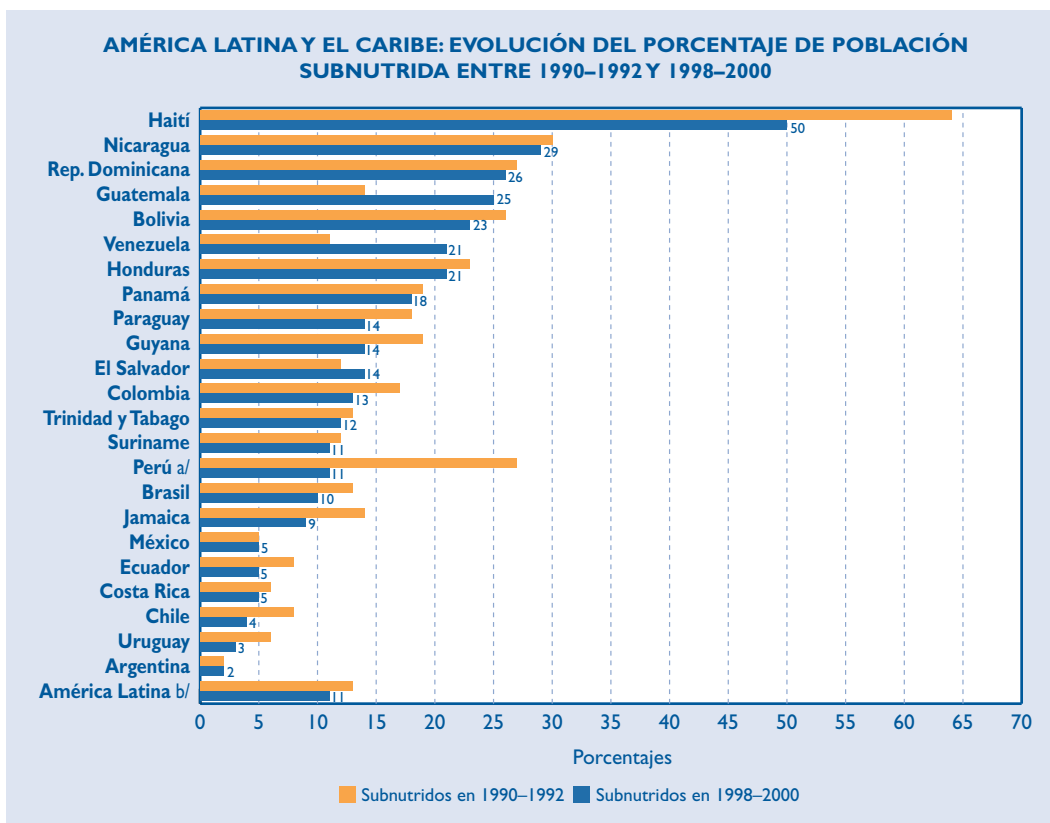
### LA SUBNUTRICIÓN Y LA DESNUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Se estima que a fines de la década pasada (1998–2000) casi 54 millones de latinoamericanos y caribeños sufrían algún grado de subnutrición. Los escasos avances en materia de seguridad alimentaria registrados desde 1990–1992 en la mayoría de los países sólo permitieron reducir en poco más de dos millones el número de personas que la padecían: según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimen-

tación (FAO), hacia fines de los años noventa la subnutrición afectaba en algunos países a más del 20% de la población (Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) mientras en otros no llegaba al 5% (Argentina, Chile y Uruguay).

El incremento de la disponibilidad interna de alimentos por habitante en la mayoría de los países fue el factor decisivo que permitió que en 20 de 23 países de América Latina y el Caribe se redujera el porcentaje de población subnutrida (véase el gráfico 6). Esta circunstancia compensó con creces el aumento (leve en la mayoría de los casos) de las desigualdades de acceso a los alimentos en los años noventa. En efecto, la disminución de la extrema pobreza o indigencia registrada por varios países entre 1990 y 1998 permitió elevar la capacidad de consumo de alimentos de los estratos de menores ingresos, pero no atenuó las desigualdades entre su consumo de alimentos y el de los estratos medios y altos. En los tres países que sufrieron un deterioro del índice de subnutrición, éste se debió principalmente a la disminución de la oferta de alimentos por habitante como consecuencia de la caída de la producción interna y de la capacidad para importar.

Gráfico 6



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de datos provenientes de la FAO.

a/ La cifra inicial corresponde a 1992–1994.

b/ Corresponde al promedio ponderado de los 23 países.

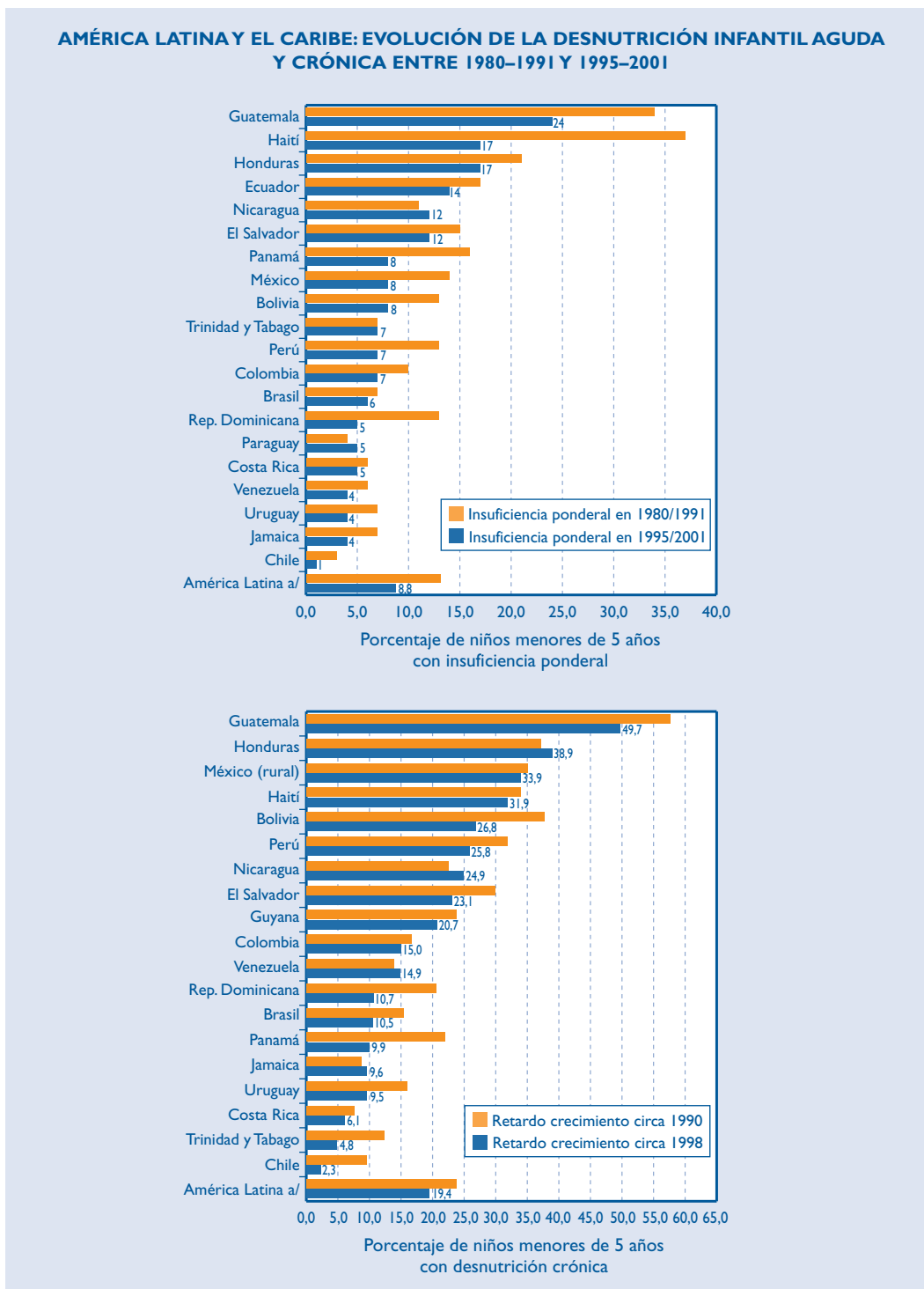
En la desnutrición infantil, además de la insuficiencia de alimentos intervienen normalmente otras circunstancias asociadas a la situación de pobreza extrema, como la falta de acceso al agua potable y medios sanitarios, que se traducen en enfermedades infecciosas y diarreas que, a su vez, derivan en una rápida pérdida de peso. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región la manifestación más habitual del hambre y la pobreza extrema entre los niños es la desnutrición crónica (insuficiencia moderada o grave de talla con respecto a la edad, o retardo en el crecimiento). Su gravedad estriba en que acumula las consecuencias de la falta de una alimentación y nutrición adecuadas durante los años más críticos del desarrollo físico y psicomotor de los niños, por lo que sus efectos negativos son en gran medida irreversibles. Esta carencia constituye uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. La incidencia de ambos tipos de desnutrición se redujo en la mayoría de los países durante la década pasada, pero el retardo en el crecimiento disminuyó en menor medida (véase el gráfico 7).

En la última década, la insuficiencia ponderal, que es el indicador de seguimiento de la meta relativa al hambre señalado en la Declaración del Milenio, habría disminuido de alrededor del 13%–14% al 8%–9%, en tanto que la desnutrición crónica en la región se redujo, en promedio, de cifras cercanas al 23%–24% a un 18%–19%. Estos guarismos indican que el retardo del crecimiento sigue siendo muy elevado en numerosos países. En efecto, en nueve de ellos afecta a más del 20% de los menores de cinco años (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, zonas rurales de México, Nicaragua y Perú). Sólo en tres países el porcentaje de población infantil con desnutrición crónica era cercano o inferior al 5% (Chile, Costa Rica y Trinidad y Tabago).

Por una parte, ello refleja la mayor capacidad de los países para enfrentar, con recursos propios y mediante asistencia externa, las situaciones más críticas de hambre derivadas de emergencias (sequías, inundaciones y huracanes, entre otras), pero, por otra, pone de manifiesto las dificultades para avanzar más rápidamente en la reducción de la desnutrición infantil en los hogares que forman parte de los núcleos duros de la pobreza.

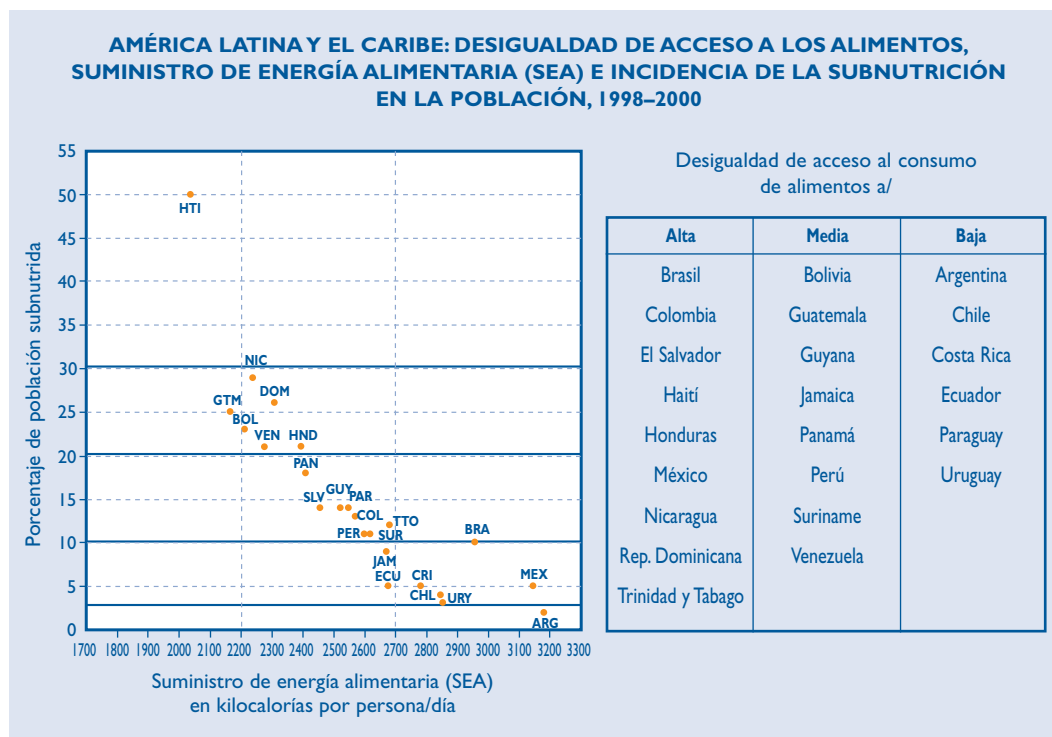
Los principales factores de la subnutrición en un país son la baja disponibilidad de alimentos, inferior a la necesaria para satisfacer los requerimientos de energía de toda la población, y la falta de acceso de la población a ellos. Aunque no es el único, este último factor refleja la desigualdad en la distribución del ingreso y del consumo entre los distintos estratos de la población (véase el gráfico 8).

Gráfico 7



**Fuente:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *El Estado Mundial de la Infancia, 1993*, Nueva York, 1993; y *El Estado Mundial de la Infancia, 2003*, Nueva York, 2002.  
 a/ Corresponde al promedio simple de los 20 países.

Gráfico 8



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de datos provenientes de la FAO.

a/ Se refiere una estimación del coeficiente de variabilidad del consumo de energía alimentaria (CV).

Se consideró que hay alta desigualdad cuando el CV es igual o mayor a 0,285.

Se consideró que hay baja desigualdad cuando el CV es igual o menor a 0,250.

A nivel agregado, la disponibilidad de alimentos depende básicamente de la producción interna y de las importaciones. Este volumen, expresado en kilocalorías por persona/día, constituye la disponibilidad alimentaria de cada país o suministro de energía alimentaria (SEA). La capacidad de mantener este indicador o de incrementarlo en el tiempo, junto con el grado de autonomía de que dispone el país para asegurar niveles adecuados de producción interna de alimentos y de aquellos que se importan, son determinantes de la seguridad alimentaria. Una escasa producción interna de alimentos, que varía significativamente en el tiempo, y que debe complementarse con cuantiosas importaciones para alcanzar niveles adecuados de ingesta por habitante, es una constante amenaza a la seguridad alimentaria; más todavía si esas importaciones se financian en su mayor parte con ingresos provenientes de exportaciones que se concentran en muy pocos productos, cuyas cantidades y sobre todo sus precios están sujetos a variaciones considerables.

Tal es el caso de los países centroamericanos, que presentan elevados índices de subnutrición. Al respecto, cabe recordar los efectos de la sequía que afectó recientemente a Guatemala, Honduras y Nicaragua y que redundó en una importante disminución de la oferta de alimentos, agravada por la marcada baja del precio del café en los mercados internacionales. Estas dos circunstancias adversas (en gran medida no controlables y cuyos efectos negativos se exacerbaban mutuamente), comprometieron la seguridad alimentaria de la población rural pobre de las localidades afectadas. Se estima que en el caso de Guatemala cerca de 25.000 familias se vieron enfrentadas a la falta de disponibilidad y acceso a alimentos; éstas corresponden en su mayor parte a pequeños productores.

Lo acontecido en Centroamérica pone de manifiesto la urgente necesidad de que la asistencia internacional y las intervenciones de los organismos del sistema de las Naciones Unidas (sobre todo del Programa Mundial de Alimentos) en favor de la población más vulnerable se realicen en forma coordinada, tanto con los gobiernos como con las organizaciones no gubernamentales (ONG). La creación de instancias y mecanismos que realcen la eficacia de las acciones destinadas a prevenir las consecuencias de situaciones como la mencionada debieran contemplar, entre otras cosas, la adecuación de metodologías de tipo VAM (Vulnerability Analysis and Mapping, análisis y cartografía de la vulnerabilidad) a las particularidades de los países de la región con más altos índices de pobreza extrema e inseguridad alimentaria debido a sus bajos niveles de SEA.

Con todo, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con las únicas excepciones de Bolivia, Guatemala y Haití, disponen de más de 2.200 kilocalorías por persona/día, nivel por debajo del cual la oferta agregada de alimentos deviene crítica. Lo distintivo de la región es que numerosos países presentan grados medios y altos de desigualdad en el consumo de alimentos, circunstancia que acrecienta la subnutrición por sobre los niveles que debería registrar dada su capacidad de producción e importación de alimentos. Ésta es la principal razón por la cual en las políticas de lucha contra el hambre en América Latina y el Caribe se debería otorgar especial atención a los programas orientados a facilitar el acceso de los estratos y regiones más pobres a la alimentación y la nutrición.

De acuerdo a este principio, la lucha contra el hambre en Brasil ha pasado a constituir el eje principal de la política social. A pesar de que el país dispone actualmente de cerca de 3.000 kilocalorías por persona/día (superior al promedio regional de 2.600) y es un exportador neto de alimentos, se estima que el 10% de la población brasileña sufre subnutrición y cerca del 11% de los menores de cinco años presentaría desnutrición crónica. Sin duda, las pronunciadas desigualdades en la distribución de la renta y de acceso al consumo alimentario, acrecentadas por las disparidades regionales, son las que hacen del problema del hambre en Brasil un fenómeno acuciante. De ahí que parte sustancial de los esfuerzos por erradicar el hambre, plasmados en el Programa “Fome Zero”, se orienten a incrementar en forma rápida y permanente la capacidad de compra de alimentos de los estratos más pobres; a esto se suman acciones complementarias destinadas a elevar los niveles de producción agropecuaria, a reforzar los efectos positivos del incremento de la capacidad de compra y a evitar que el auge de la demanda provoque un alza de los precios de los alimentos de primera necesidad.

## **HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA META DE ERRADICACIÓN DEL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

El primer objetivo de desarrollo de la Declaración del Milenio alude a la erradicación del hambre en el mundo. Sin embargo, la meta que se estableció para el año 2015 señala que se debe reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre, tomando como punto de partida, al igual que en todos los demás objetivos, la situación prevaleciente en 1990. La mera gravedad del fenómeno que se intenta combatir sugiere que esta meta podría ser adecuada para países cuya población sufre hambre en forma más aguda, como ocurre en numerosos países de África; en cambio, no constituye un desafío para muchos países de América Latina y el Caribe, sobre todo porque habrán contado con un cuarto de siglo para alcanzar ese objetivo.

La CEPAL, que ya ha destacado la necesidad de "calibrar" la meta referida a la reducción de la extrema pobreza, considera recomendable asimismo, en el caso de la meta sobre hambre, proponer un objetivo que represente efectivamente un desafío (al menos para los países de la región con mayor nivel de ingreso por habitante), como podría ser por ejemplo, su erradicación. Esta meta sería congruente con la constatación de que, en su mayor parte, el problema del hambre en la región no está relacionado tanto con la falta de oferta alimentaria como con la insuficiencia de acceso a los alimentos derivada de los muy bajos ingresos de la población, factor determinante, además, de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso y del consumo.

En cuanto a la subnutrición (una de las dos dimensiones del hambre que se consideran en la Declaración), ya en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 la FAO propuso el objetivo de reducir a la mitad el número de personas con una ingesta insuficiente de alimentos en el año 2015, tomando como base la situación que prevalecía en 1990. Esta meta, más ambiciosa puesto que el debido aumento de la población supone reducir en una proporción superior al 50% la tasa de subnutrición, es más adecuada para muchos países latinoamericanos y caribeños.

En relación con la desnutrición infantil (la otra dimensión del hambre considerada en el primer objetivo de desarrollo del milenio), en la Declaración también se propone reducir su incidencia a la mitad entre 1990 y 2015. A diferencia de lo que ocurre con la subnutrición, en el caso de la desnutrición infantil (bajo peso en relación con la edad entre los menores de 5 años) se dispone de menos antecedentes para examinar el progreso logrado en la región en la última década. Con todo, sí se contó con algunos datos oficiales que permiten señalar los avances de los distintos países entre mediados y fines de la década pasada y constatar las profundas diferencias que prevalecen entre ellos. Una vez más, los logros de algunos países y la gravedad del fenómeno indican que la meta establecida en la Declaración del Milenio no resulta adecuada para todos. Podría plantearse un objetivo más ambicioso, apropiado para los países que hoy muestran una desnutrición infantil más baja, si se considera que en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, realizada en 1990, ya se había establecido una meta para la década de 1990, que consistía en reducir a la mitad la incidencia del fenómeno. Sobre esta base, y tomando en cuenta que algunos países alcanzaron este objetivo o están a punto de hacerlo, se propuso como meta "dura" para el año 2015 reducir a la mitad la tasa de desnutrición infantil que se había propuesto para el año 2000, es decir, que en el 2015 la desnutrición infantil sea equivalente a un cuarto de la magnitud que tenía en 1990.

¿Cuáles son las posibilidades de que los países latinoamericanos y caribeños cumplan las metas del milenio en materia de hambre? El cuadro que surge en relación con la subnutrición no es esperanzador. En efecto, si se toman en consideración la evolución del suministro de energía alimentaria en la pasada década y su probable evolución hasta el 2015, a partir de criterios sugeridos por la FAO, y si se adoptan hipótesis relativamente optimistas en cuanto a las desigualdades de acceso a la alimentación, cuya mayor reducción se ha dado en los países con más alta incidencia de la pobreza, se estima que 9 de 22 países de la región no alcanzarían la meta de reducir la tasa de subnutrición a la mitad. Además de Venezuela y Panamá, no cumplirían el objetivo varios países de Centroamérica y el Caribe: El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Trinidad y Tabago. Por otra parte, seis países alcanzarían la meta menos exigente (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay) y los siete restantes cumplirían la meta "dura": Argentina, Chile, Ecuador, Guyana, Jamaica, Perú y Uruguay (véase el cuadro 1).

En relación con la desnutrición infantil, la situación es más favorable, aunque al mismo tiempo es preciso señalar que ésta es quizás la manifestación más extrema del hambre, al menos por la forma en que contribuye a su transmisión intergeneracional. En efecto, 19 de 22 países alcanzarían la meta, mientras que, de mantenerse los ritmos de avance registrados en los dos o tres últimos quinquenios, otros cuatro no lo harían: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Nuevamente, los cuatro países centroamericanos con niveles más elevados de pobreza e inseguridad alimentaria son los que deberían hacer un esfuerzo mayor en este ámbito.

Cuadro 1

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN SUS POSIBILIDADES DE CUMPLIMIENTO DE LA META DEL MILENIO SOBRE HAMBRE Y DE UNA META MÁS EXIGENTE				
		Desnutrición infantil (insuficiencia ponderal moderada-grave)		
		No cumplirían meta	Probablemente cumplan la meta del milenio	Probablemente cumplan la meta más exigente a/ basada en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia de 1990
Subnutrición	No cumplirían meta	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	Venezuela Trinidad y Tabago Haití Cuba	Panamá República Dominicana
	Probablemente cumplan la meta del milenio		Bolivia Brasil Colombia México Paraguay	Costa Rica
	Probablemente cumplan la meta más exigente b/ basada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996		Ecuador Guyana Perú	Argentina Chile Jamaica Uruguay

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la FAO.

a/ Reducir a una cuarta parte, en el año 2015, la proporción de niños menores de 5 años de edad con insuficiencia ponderal moderada-grave registrada en 1990.

b/ Reducir a la mitad, en el año 2015, el número de personas subnutridas registradas en 1990.

Este hecho subraya la necesidad de que la asistencia internacional dé prioridad a esos países centroamericanos; esta ayuda debe integrarse en las políticas públicas para abordar los elementos esenciales que constituyen una política alimentaria nacional. Además de permitir el acceso de toda la población a los alimentos, esta política nacional debe garantizar la suficiencia, estabilidad, autonomía y sostenibilidad de la oferta alimentaria de los países y traducirse en la realización simultánea de acciones en tres ámbitos: i) el estructural, cuyos efectos son de mediano y largo plazo (campañas de alfabetización, acceso a la tierra, modernización de la producción agropecuaria, mejoramiento de los canales de distribución de alimentos, entre otras); ii) el aumento de la capacidad adquisitiva de los hogares para acceder a los alimentos y utilizarlos adecuadamente, mediante iniciativas de corto y mediano plazo (proyectos y programas de transferencias de ingreso y de alimentación escolar, campañas de educación en materia de hábitos de alimentación), y iii) acciones preventivas y de emergencia, a más corto plazo, para evitar las consecuencias de situaciones críticas de acceso a la alimentación y paliar sus efectos (distribución directa

de alimentos a poblaciones afectadas por desastres naturales, e implementación de sistemas de vigilancia sobre seguridad alimentaria centrados en localidades y poblaciones vulnerables).

## **POBREZA Y DESIGUALDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Los objetivos del Milenio –que comprenden la igualdad de género y la potenciación del papel de la mujer– representan una nueva manera de ver el desarrollo. La meta 4 plantea eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015, aunque también reconoce que la igualdad entre hombres y mujeres no es sólo un fin en sí mismo sino un medio indispensable para la consecución de los otros objetivos, particularmente la reducción de la pobreza, el acceso universal a la educación, la lucha contra el VIH SIDA, la disminución de la mortalidad infantil y la mortalidad materna. De hecho, América Latina ya muestra una población femenina globalmente más educada, especialmente en los tramos superiores, aspecto que debe considerarse un logro. Sin embargo, el capital humano femenino además de estar subutilizado para el desarrollo, es objeto de múltiples discriminaciones.

Al analizar la pobreza desde una perspectiva de género se puede entender por qué ciertos grupos de personas están más expuestos a sufrir la pobreza e identificar todas las dimensiones que interactúan en este proceso. Las relaciones sociales entre mujeres y hombres se asientan en la división sexual del trabajo la que, a pesar de haber sufrido transformaciones a lo largo de la historia reciente, mantiene en todos los países la asignación casi exclusiva de las tareas domésticas de carácter reproductivo y de "cuidado" a las mujeres. Los efectos de este mandato cultural se expresan en una sobrecarga de trabajo sin reconocimiento social, ausencia de tiempo disponible para capacitación y recreación, construyendo las opciones de ingreso al mercado laboral y a obtener ingresos suficientes así como, limitando sus posibilidades de participar en la actividad social y política.

Otro conjunto de factores está vinculado a la desigualdad del acceso, uso y control sobre los recursos productivos (trabajo, tierra, capital, información, nuevas tecnologías, recursos naturales, vivienda), lo cual aumenta las limitaciones que tienen las mujeres para generar ingresos, especialmente para emprender iniciativas empresariales y obtener beneficios acorde a los aportes que realizan, así como para acelerar los procesos de movilidad ascendente.

La distribución desigual del poder entre hombres y mujeres y los obstáculos que éstas tienen para participar activamente de los procesos de adopción de decisiones tanto en el nivel de los hogares, de la comunidad local y de la sociedad en su conjunto, les impide participar en la asignación de los recursos e influenciar programas y políticas de superación de la pobreza. En esto influyen aspectos de "jure" y de "facto" que impiden a las mujeres el ejercicio de sus derechos y su ciudadanía, agravando la desprotección y la inseguridad, condiciones necesarias para la potenciación de su autonomía. En esta línea es paradigmático el fenómeno de la violencia en contra de las mujeres que permanece en la invisibilidad estadística.

Al analizar el acceso diferenciado a los ingresos por hombres y mujeres además de mostrar la distancia de los hogares frente a un umbral de ingresos o satisfacción de necesidades, se identifican las distancias entre individuos y entre miembros de un mismo hogar. Esto permite entender las causas de la desigualdad en la distribución de los recursos y las relaciones de poder en el ámbito doméstico y público que las sostienen.

La falta de valoración del trabajo doméstico no remunerado, y la ausencia de su imputación como ingreso en aquellos hogares donde existe una persona dedicada de forma exclusiva a las labores domésticas y de cuidado, es una limitación importante para captar las desigualdades de género. Más aún cuando puede marcar una diferencia en el ingreso de los hogares, especialmente si se considera que aquellos con jefatura masculina tienen mayores posibilidades de contar con el trabajo doméstico gratuito de la cónyuge, y por lo tanto no incurrir en los gastos asociados que requiere el mantenimiento del hogar. Las jefas mujeres asumen sin remuneración los costos del trabajo doméstico. Ellas lo hacen incrementando su tiempo de trabajo no remunerado, incurriendo en gastos adicionales para comprar los servicios que provienen del mercado e innovando en formas de ahorro y gasto. Esto repercute en menores oportunidades para mejorar su inserción en el mercado de trabajo, para participar en la vida pública, para el descanso y la recreación sin mencionar los efectos sobre su salud física y mental. En este sentido, identificar específicamente las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al uso del tiempo y los patrones de gasto son cuestiones relevantes para analizar la pobreza y las distintas formas de experimentar la que tienen las personas.

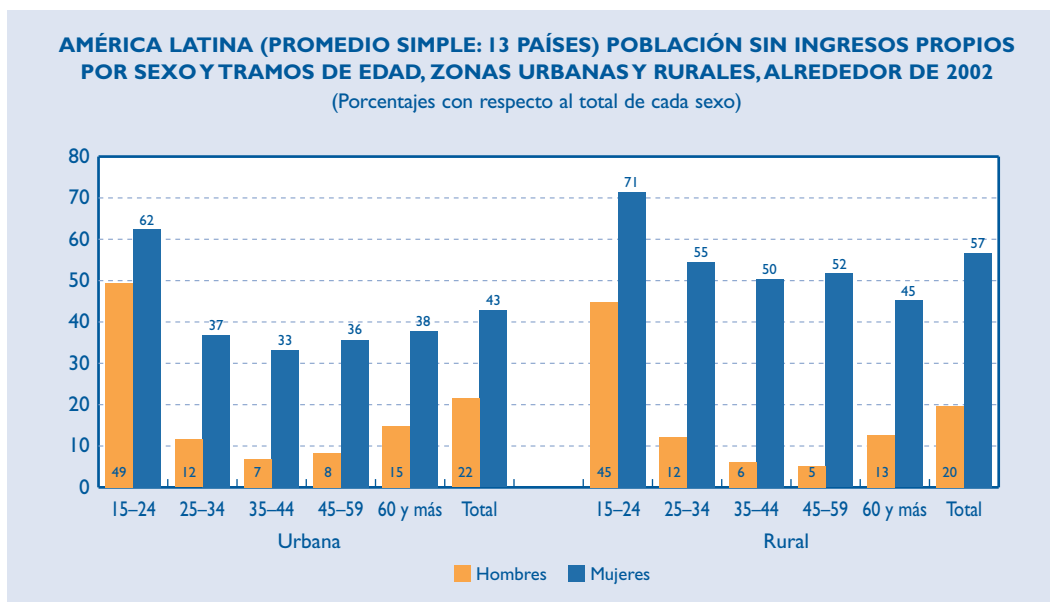
El mercado laboral, tal como está concebido en la actualidad, descansa sobre el trabajo doméstico que reproduce la fuerza de trabajo y crea las condiciones para el desarrollo de la vida. Especificar la relación entre la producción mercantil, la reproducción humana y el ámbito de lo público, así como la particular situación de las mujeres en este proceso, es un camino que permitirá, desde una perspectiva de género, acercarse mejor a la complejidad de la desigualdad entre hombres y mujeres y la diferencial experiencia de la pobreza que los afecta.

## LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES

Aunque las fuentes de información disponibles no permiten un análisis exhaustivo de todas las dimensiones que provocan la pobreza de las personas, el análisis de las encuestas de hogares permite una aproximación a la pobreza femenina desde el punto de vista de los ingresos, por lo tanto de la autonomía económica, cuyos resultados son una llamada de atención a la región.

El análisis de las personas que no tienen ingresos propios, en hogares pobres y no pobres, nos muestra que éste afecta en mayor proporción a las mujeres y que es particularmente grave en el caso de las cónyuges. El porcentaje de mujeres mayores de 15 años sin ingresos propios supera ampliamente el de varones. En las zonas urbanas 43% de las mujeres no obtienen ingresos propios mientras que sólo el 22% de los hombres se encuentran en esta situación (véase el gráfico 9). Esta información da cuenta de "pobres invisibles" desde el punto de vista de los ingresos lo que afecta su autonomía económica, capacidad de decisión, dejándolas en una situación de gran vulnerabilidad en el caso de viudez, rupturas matrimoniales por lo que deben ser objeto de políticas públicas.

Gráfico 9

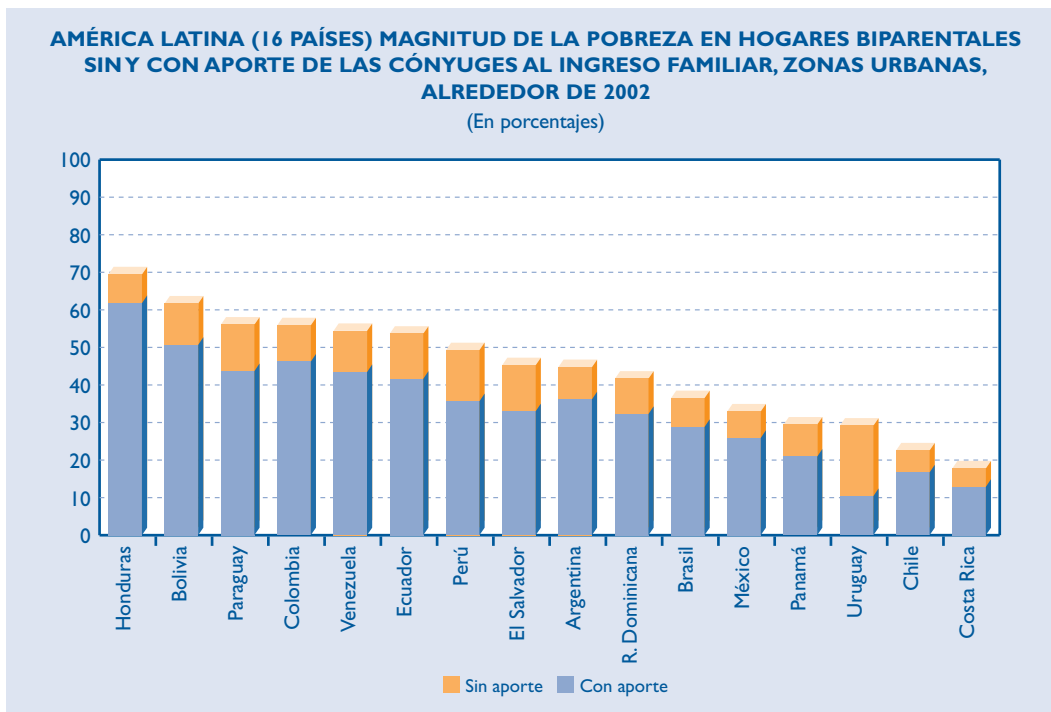


**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por otra parte, considerando el tipo de hogar y la condición de pobreza para 2002, las mujeres jefas cuentan con menos ingresos monetarios que los hombres jefes, tanto en los hogares pobres como en los no pobres.

En términos más generales, los datos del ingreso per cápita tienden a mostrar una situación de igualdad en los hogares lo que obscurece el hecho de que la mayoría de las mujeres tienen menores ingresos monetarios que los hombres. Un análisis de género muestra que en este indicador subyace el supuesto de que los ingresos se distribuyen equitativamente entre los miembros de un hogar y no considera por lo menos tres tipos de desigualdad dentro del hogar: i) la menor capacidad de negociación por parte de las mujeres; ii) la menor disponibilidad de tiempo y iii) la menor movilidad, fenómenos que no son captados por las encuestas de hogares.

En cualquier caso, es importante resaltar que las mujeres que cuentan con ingresos propios contribuyen de manera significativa a la disminución de la pobreza de los hogares. Datos disponibles para 16 países alrededor de 2002 muestran que la pobreza se incrementaría en más de 10 puntos porcentuales en 8 países, sin el aporte femenino (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela) (véase el gráfico 10).



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

## PARTICIPACIÓN Y SEGMENTACIÓN OCUPACIONAL

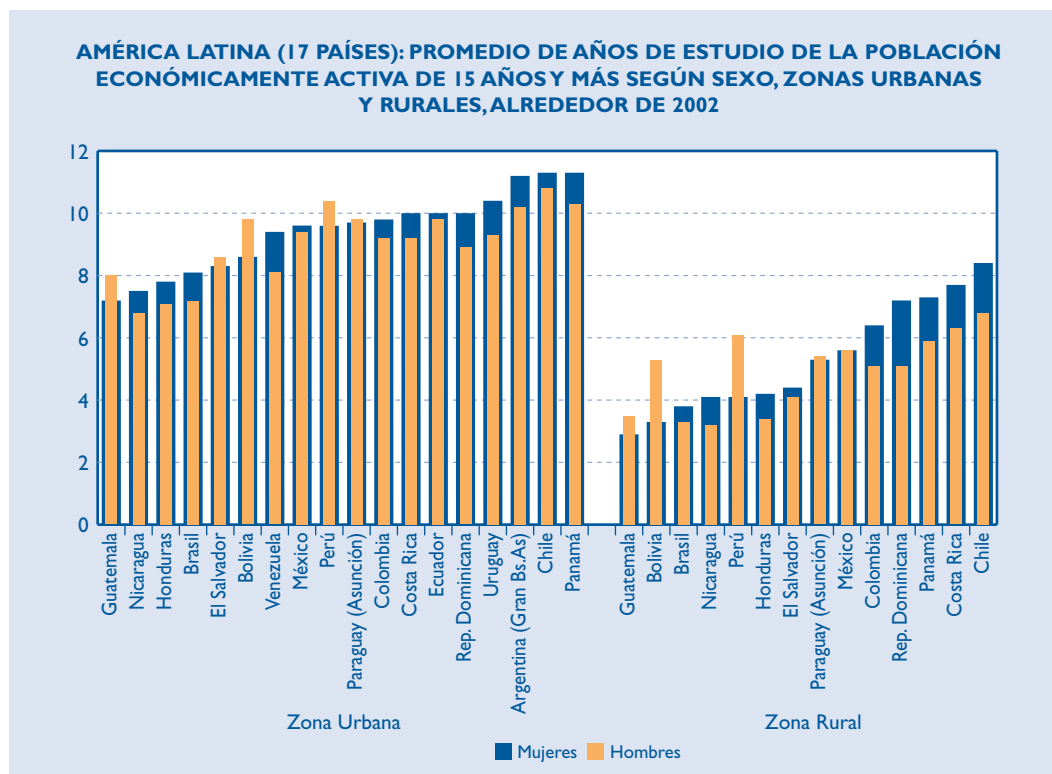
Durante los años noventa, la tasa de actividad económica de las mujeres creció a un mayor ritmo que la masculina. Sin embargo, las mujeres enfrentan mayores dificultades para ingresar al mercado laboral: mientras las tasas de desempleo masculino se han incrementado en 2,9 puntos porcentuales entre 1990 y 1999, las de las mujeres lo han hecho en 6,1% aun cuando las mujeres económicamente activas tienen en la mayoría de los países, más años de estudio que los hombres (véase el gráfico 11).

Las tasas de participación de las mujeres de hogares pobres –aunque son mucho menores que la de las no pobres– van en aumento, observándose que la condición de pobreza es más importante que para los hombres para su acceso al mercado laboral.

La segmentación ocupacional entre 1990 y 1999 se ha mantenido casi sin modificaciones, con un leve descenso entre las ocupadas en el servicio doméstico y en los servicios personales, así como un ligero aumento en la agricultura y en el comercio. Aunque el panorama es heterogéneo, las mujeres también predominan entre los trabajadores familiares no remunerados. En el período, la brecha de género en sectores de baja productividad se ha reducido debido principalmente al deterioro de la inserción laboral masculina.

En 1999, los ingresos que percibían las mujeres en el mercado de trabajo eran aproximadamente el 75% de los ingresos masculinos y la brecha se hace más acentuada entre las mujeres de mayor educación.

Gráfico 11



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Si se observa que en gran parte de los países de la región las mujeres jóvenes con más de 10 años de estudio son una mayoría y que éstas también superan a los hombres entre los desocupados se podría concluir que la mayor educación de las mujeres, especialmente la educación superior, no tiene el mismo retorno que para los hombres, es decir, no se traduce ni en igualdad de empleo, ni de ingresos para los mismos años invertidos en educación.

## LOS DESAFÍOS

Son varios los desafíos que se desprenden del análisis de la pobreza desde la perspectiva de género. En primer lugar es importante afinar el análisis de la pobreza integrando las dimensiones de género a nivel conceptual y metodológico con la finalidad de visibilizar las necesidades y potencialidades que tienen hombres y mujeres a lo largo de todos los ciclos de vida, para salir de la pobreza.

En el ámbito del poder político, la información muestra una lenta y volátil evolución de la participación de las mujeres tanto en puestos electivos como en aquellos de decisión política. Aquellos países que muestran saltos significativos durante la última década son aquellos donde se ha legislado a favor de acciones positivas de cuotas y otros mecanismos para favorecer la equidad. El potenciamiento de las mujeres en el ejercicio de sus derechos, el fortalecimiento de sus capacidades y la eliminación de toda forma de discriminación en el mundo laboral y político son indispensables para superar la pobreza.

Las políticas contra la pobreza deben fomentar la armonización de las tareas domésticas y reproductivas con la vida laboral de hombres y mujeres incluyendo desde servicios de cuidado infantil hasta permisos parentales que favorezcan la participación masculina en la vida familiar.

Las medidas de acción positiva para el acceso a activos y particularmente a la propiedad de la tierra por parte de las mujeres de las zonas rurales, deben formar parte integral del combate a la pobreza.

Finalmente es necesario facilitar la recolección de información desagregada por sexo para el diseño y evaluación de políticas y programas y permitir el monitoreo de los programas de transferencias e inversión social donde se verifica una amplia participación de mujeres como intermediarias de políticas sociales.

## **EL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS POSITIVAS E IMPACTO DE LA DESACELERACIÓN ECONÓMICA EN LA REGIÓN**

Teniendo en cuenta la importancia de los efectos distributivos de los recursos públicos destinados a los sectores sociales, la CEPAL ha establecido tres objetivos generales en relación con el gasto social en la región: i) acrecentar los esfuerzos por elevar su magnitud y consolidar su recuperación, particularmente en los países en los que todavía es muy bajo, tanto en términos absolutos (por habitante) como de producto interno bruto; ii) estabilizar su financiamiento, a fin de evitar los resultados adversos de la disminución de los recursos destinados a la inversión social en las fases recesivas del ciclo económico, y iii) elevar la eficiencia y las consecuencias positivas del gasto público destinado a los sectores sociales, sobre todo el dirigido a las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza.

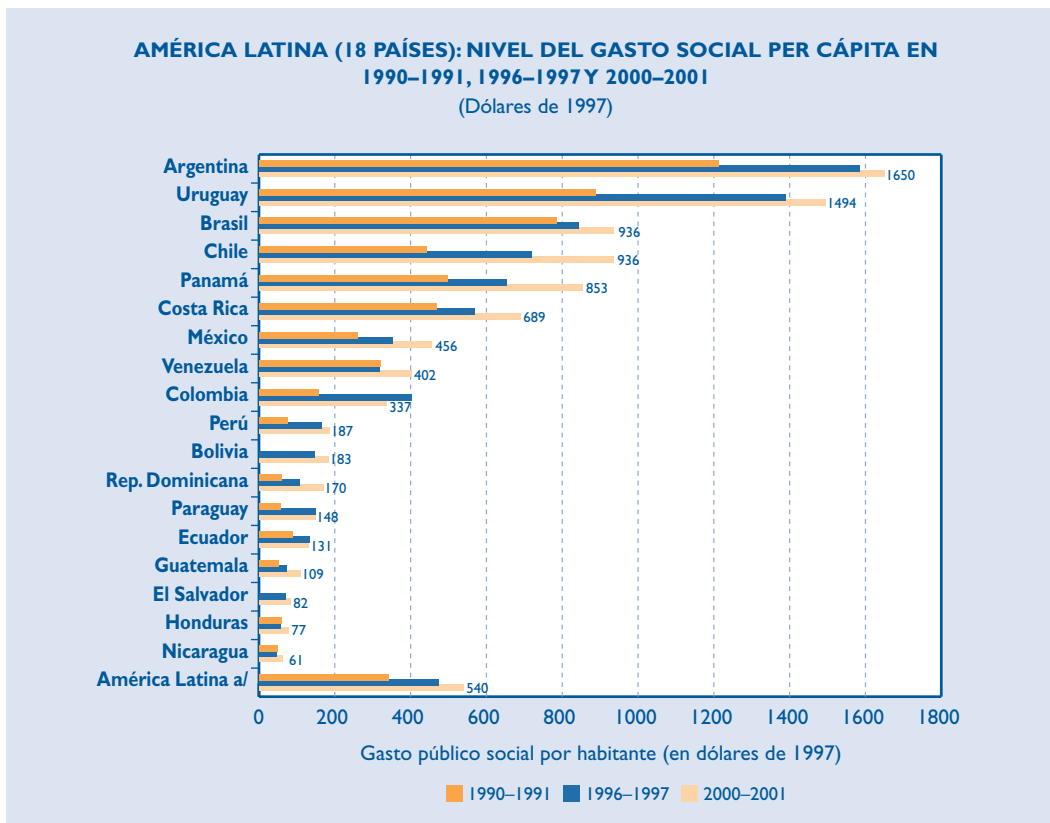
La desaceleración de la economía en la región durante el último sexenio, la baja de los ingresos públicos derivada de la gran contracción del PIB que se registró con posterioridad a 1997 en varios países en distintos años, particularmente en América del Sur, y el inicio, en un número significativo, de reformas fiscales destinadas principalmente a elevar y estabilizar los ingresos públicos, caracterizan la evolución del gasto público social a partir de la crisis asiática. Por lo tanto, en la presente edición del *Panorama social de América Latina* se presentan los antecedentes que permiten examinar el comportamiento del gasto público social durante más de una década (de 1990 al 2001) y comparar su evolución en los últimos años con la del período de mayor auge económico, de inicios de la década pasada a 1997.

La evolución del gasto público en 18 países de América Latina pone de relieve un hecho significativo: la década de 1990 se caracterizó por un importante aumento de los recursos destinados a los sectores sociales (educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios básicos). En efecto, de 1990–1991 a 2000–2001, el gasto social por habitante se elevó un 58% promedio en la región (de 342 a 540 dólares per cápita). Este aumento fue generalizado, pues sólo un reducido número de países no logró una expansión significativa, a saber, El Salvador, Honduras y Nicaragua entre los de nivel de gasto bajo, inferior o cercano a 100 dólares per cápita, y Venezuela entre los de nivel de gasto intermedio, cercano a 400 dólares (véase el gráfico 12). Sin embargo, el aumento del

gasto social no se acompañó de una reducción de las pronunciadas disparidades entre países existentes a fines de los años ochenta.

El segundo hecho que marca la evolución del gasto social en América Latina desde inicios de los años noventa es el importante esfuerzo de los países por elevar la fracción del PIB destinada a los sectores sociales, a fin de compensar en parte la reducción de los ingresos fiscales vinculada al menor dinamismo de la expansión. De esta forma, la relación entre el gasto social y el PIB aumentó en la región, del 12,1% en el bienio 1996–1997 al 13,8% en 2000–2001, un incremento solo levemente inferior al registrado de 1990–1991 a 1996–1997 (del 10,1% al 12,1%). Esto se logró a pesar de la pronunciada reducción del producto interno bruto en ese período, en el que, en términos per cápita, el crecimiento pasó del 2,1% al 0,2%.

Gráfico 12



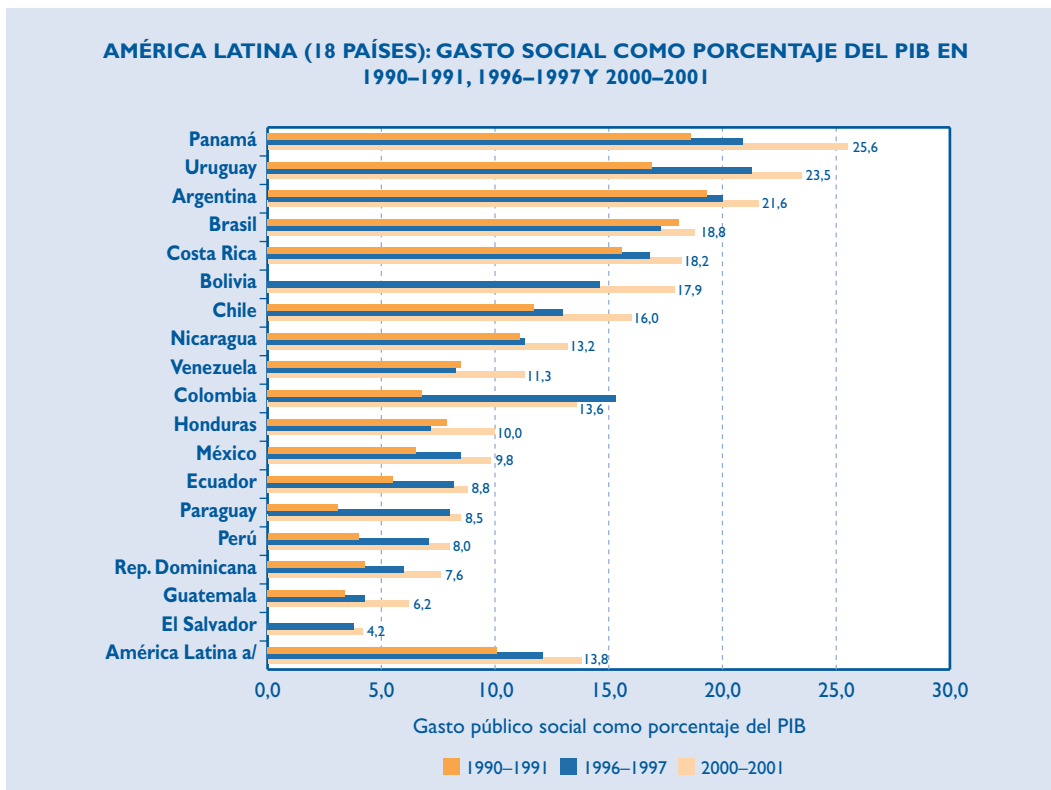
**Fuente:** CEPAL, base de datos sobre gasto social.

a/ Corresponde al promedio simple de 16 países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Sin embargo, esta desaceleración de la economía y la contracción del PIB en términos absolutos observada en varios países frenó la expansión del gasto social a partir de 1998. Si bien en el conjunto de la región y en términos de dólares por habitante, el gasto público social continuó aumentado de ese año al 2001 (de 501 a 552 dólares), el aumento se dio a un ritmo inferior al del período anterior a la crisis. En efecto, de 1991 a 1997 el gasto social por habitante ascendió un 6,3% anual, en tanto que en el período 1998–2001 lo hizo a una tasa del 4,2%.

Cabe notar que, a mediados de la década, varios países que destinaban una fracción muy elevada del producto interno bruto a los sectores sociales (Panamá, Uruguay, Argentina, Brasil, Costa Rica y Bolivia) continuaron elevándola a niveles comprendidos entre el 18% y el 26% aproximadamente del PIB en el bienio 2000–2001. Destacan los casos de Argentina y Uruguay, que registraron marcadas disminuciones del PIB de 1999 al 2001, del 8,5% y 7,4%, respectivamente. En ambos casos, el aumento del porcentaje del PIB destinado al gasto social evitó una mayor reducción del gasto por habitante, de modo que en ambos países su nivel en el 2001 era más alto que en el bienio 1996–1997 (véase el gráfico 13). Recién en el 2002, la magnitud de la retracción del PIB, cercana a -11% en ambos países, se tradujo en una notable disminución del gasto social por habitante. La información preliminar sobre Argentina apunta a una reducción de la fracción de gasto social del PIB del 21,8% al 19,4% del 2001 al 2002, y una merma del gasto social por habitante cercana al -22%.

Gráfico 13



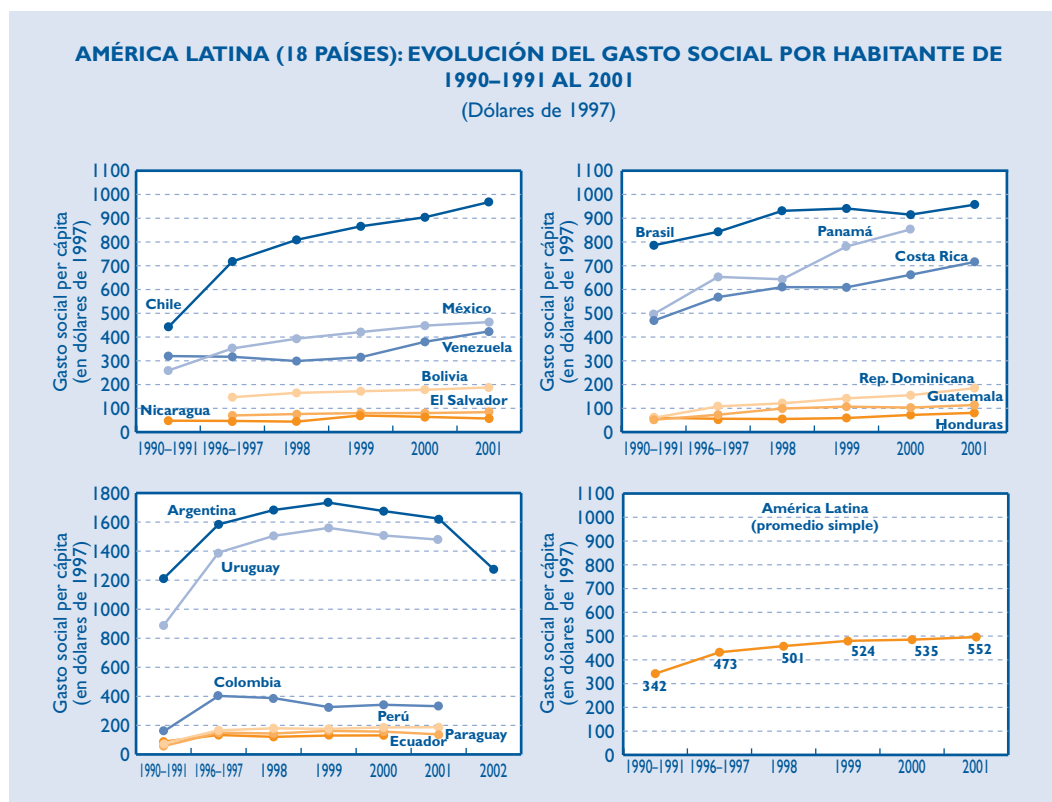
Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

a/ Corresponde al promedio simple de 16 países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Otro caso que destaca, pero por diferentes razones, es Colombia, cuyo gasto social expresado como porcentaje del PIB se redujo al 13,4% en el 2001, luego de haber alcanzado el 16,7% en 1996. Esto supuso una disminución sistemática del gasto social por habitante de 438 a 332 dólares en el período, a pesar de que, tras la baja de -3,8% del PIB en 1999, éste registró tasas de crecimiento positivas los dos años siguientes (2,5% y 1,5%, respectivamente).

De todas formas, la tendencia a la reducción del ritmo de expansión del gasto social durante el último quinquenio en la región oculta diferencias importantes entre países. Por regla general, los países del hemisferio norte registraron en ese período incrementos mayores del gasto social por habitante que los del hemisferio sur, que fueron más afectados por la retracción del crecimiento. El Salvador y Nicaragua entre los primeros y Brasil y Chile entre los segundos son quizás las excepciones más claras (véase el gráfico 14).

Gráfico 14



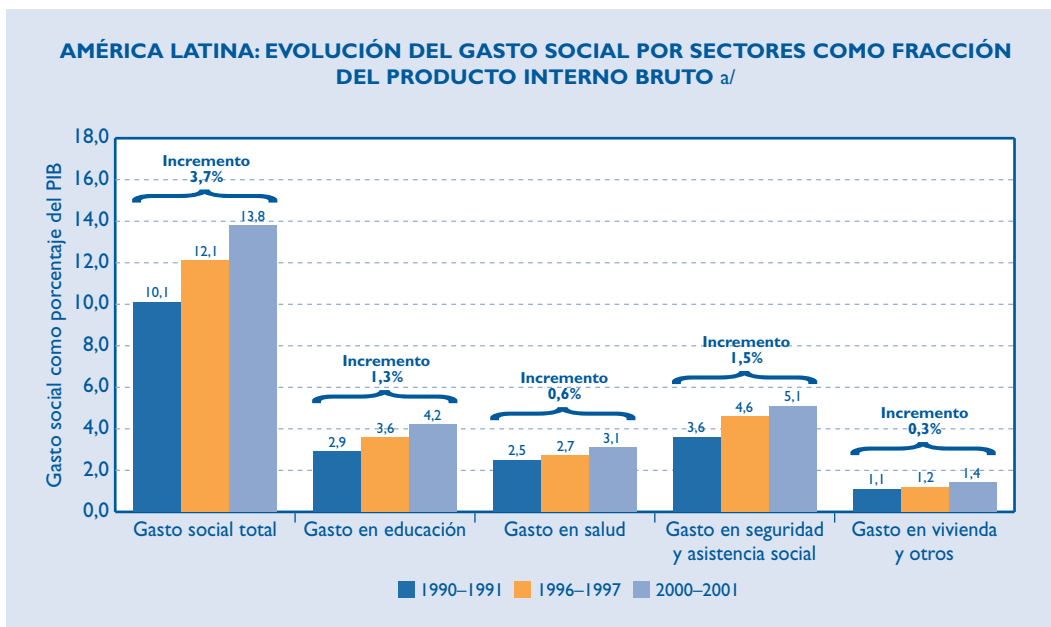
Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

Sin embargo, además del contraste ya señalado entre los países de los hemisferios norte y sur, hay que mencionar las diferencias en la magnitud absoluta del gasto social y de su importancia relativa respecto del producto. A pesar de los esfuerzos por destinar más recursos a los sectores sociales, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua no alcanzaron cifras significativas de gasto social por habitante: en el bienio 2000-2001, éste era del orden de 100 dólares o menos, montos inferiores a la quinta parte del promedio regional.

Por último, cabe destacar la evolución durante el último quinquenio del porcentaje del gasto público social destinado a la "inversión en capital humano" (educación y salud), en comparación con el gasto en seguridad social que, en la primera mitad de la década de 1990 e incluso hasta 1998-1999, absorbía, en la mayoría de los países y en el promedio de la región, aproximadamente la mitad de su incremento. Sin embargo, a medida que disminuyó el ritmo de expansión del gasto social, en varios países se tendió a "proteger" más el gasto en educación, indicio de la creciente importancia que los gobiernos otorgan a es-

te sector, a la expansión de la cobertura en los niveles primario y sobre todo secundario, y al mejoramiento de su calidad. A partir de 1998, los recursos destinados a educación y salud en su conjunto absorbieron una fracción más elevada del PIB que la seguridad social (un 1%, comparado con un 0,5%), y se invirtió la tendencia observada hasta 1998–1999 (véase el gráfico 15). Como consecuencia, la desaceleración del gasto social en los últimos años fue compensada en parte por el mayor aumento de las partidas que tienen un mayor efecto redistributivo, porque benefician proporcionalmente más a los estratos de menores ingresos.

Gráfico 15



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.  
a/ Corresponde al promedio simple de 16 países, excluidos Bolivia y El Salvador.

## AGENDA SOCIAL: SITUACIÓN LABORAL Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA<sup>4</sup>

### SITUACIÓN LABORAL

**D**urante el último sexenio, el proceso de modificación de las legislaciones laborales ha continuado, aunque a un ritmo menor. Los gobiernos de toda América Latina han ratificado los convenios internacionales fundamentales sobre no discriminación en el empleo y la mayoría también ha suscrito los relacionados con el trabajo forzoso y la libertad sindical.

No sucede lo mismo con el trabajo infantil. Aun cuando se ha legislado para elevar la edad mínima de ingreso al mercado laboral (Brasil) y también sobre regímenes especiales de protección del trabajador adolescente (Costa Rica), varios países aún no han suscrito

<sup>4</sup> Este capítulo se basa en la información proporcionada por los ministerios de trabajo de los países, en ocasión de una encuesta enviada por CEPAL durante septiembre y octubre de 2002.

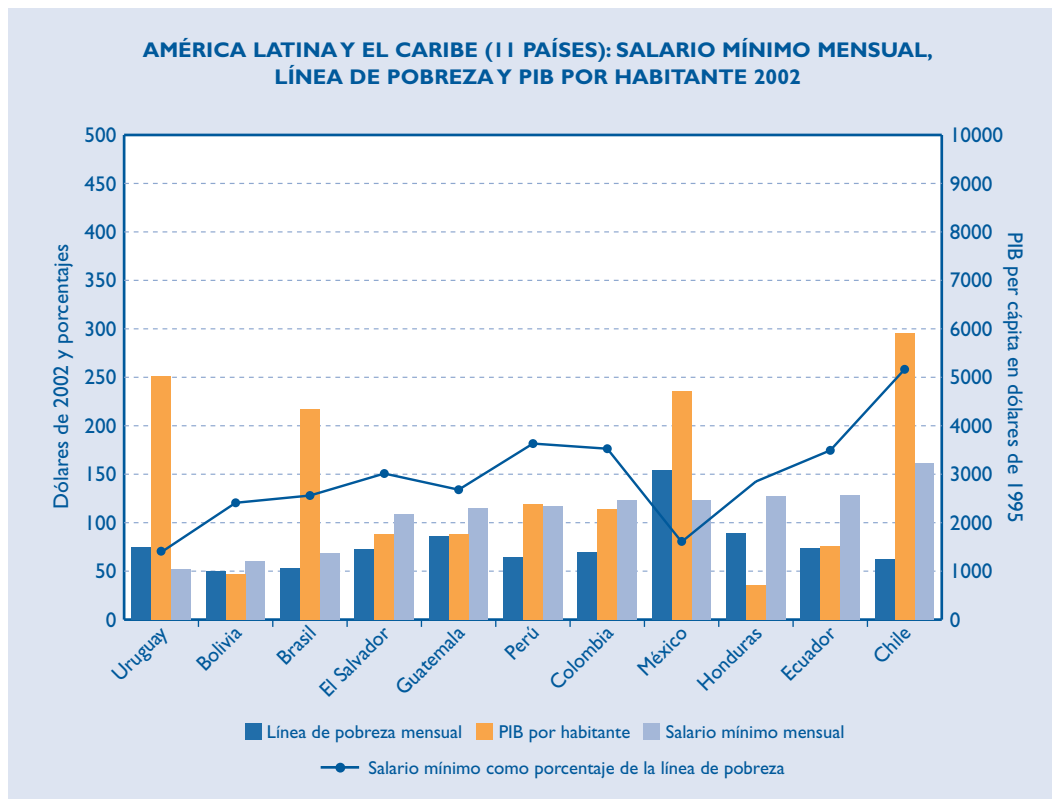
los convenios 138 ni 182 de la Organización Internacional del Trabajo. La normativa sobre la edad mínima para trabajar vigente en la región presenta contradicciones con la internacional y una gran diversidad entre los países y dentro de ellos.

En el período de 1998 a 2003 se promulgaron reformas del derecho laboral colectivo en Colombia, del código laboral en Chile y Guatemala y de los convenios colectivos de trabajo en Cuba, donde se estableció el sistema de justicia laboral. En México y República Dominicana se modificaron las leyes de seguridad social y en Cuba se aprobaron normas sobre comportamiento empresarial que propician –entre otros aspectos– una mayor participación de las organizaciones sindicales y los trabajadores en las decisiones de la dirección empresarial. Las autoridades de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México informaron que se había legislado sobre la situación de los funcionarios públicos.

Entre los aspectos novedosos pueden mencionarse la ley 8.220 promulgada en Costa Rica para proteger al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos en materia laboral y el planteamiento, en Colombia, de la necesidad de mejorar los procedimientos de supervisión y justicia laboral. Las autoridades de casi todos los países concuerdan en que es preciso agilizar los procedimientos y mejorar la cobertura y el control, para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas laborales.

En los años noventa se observó una tendencia a reemplazar los contratos de carácter indefinido por otros de duración determinada, que supuestamente se adaptarían mejor a las necesidades de las empresas, reducirían los costos laborales y permitirían una mayor movilidad de la mano de obra. También se modificó la legislación sobre el despido, en algunos casos para ampliar las causales y simplificar el procedimiento, en otros para aumentar las indemnizaciones por despido injustificado. La gran mayoría de los gobiernos informa que, en sus países, los trabajadores tienen derecho a una indemnización cuando son despedidos. Ésta se puede suprimir por causa justa, cuando las razones del despido son imputables al trabajador o cuando el despido se debe a circunstancias imputables al empleo (término de la obra, del contrato o de ambos). En Uruguay se exime al empleador del pago de indemnización por despido sólo en casos de notoria mala conducta del trabajador, probada judicialmente.

La existencia de un salario mínimo no ha sido cuestionada ni modificada por las reformas. En algunos países, su monto se fija todos los años. En 7 de los 11 que cuentan con información para el período 1995–2002, el valor del salario mínimo real urbano aumentó. Los mayores descensos del índice medio de salarios durante el mismo período se registraron en Ecuador y Uruguay, debido a las crisis recientes que redujeron el crecimiento económico. También en México, el salario mínimo real acusó una importante disminución. En la mayoría de los países, los salarios mínimos no guardan relación con el producto bruto interno por habitante ni con la línea de pobreza. Así, por ejemplo, el salario mínimo es bastante superior a la línea de pobreza nacional en Chile, Colombia y Ecuador pero inferior en Uruguay y México (véase el gráfico 16).



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

En las constituciones nacionales se establece que el derecho de huelga es un derecho fundamental de los trabajadores, en tanto que los códigos del trabajo contienen normas sobre los diferentes aspectos de la relación entre empleadores y trabajadores. Queda por analizar si el derecho a la huelga se ejerce efectivamente y con qué resultados, y si el aumento de las tasas de desempleo en la región desincentiva su uso como instrumento de negociación colectiva. Además, la información sobre la tasa de sindicalización es bastante escasa y, cuando existe, se trata de cifras extremadamente bajas.

En síntesis, el marco regulatorio que define las políticas laborales muestra una gran diversidad de criterios en lo referente a la edad mínima para trabajar, las formas de contratación y los derechos de sindicalización y huelga y, pese a los avances legislativos mencionados, persisten serios problemas en el cumplimiento de la normativa existente.

Entre las modificaciones del marco regulatorio se aprecian iniciativas interesantes, algunas de carácter protector tendientes a adecuar las legislaciones nacionales a la normativa internacional. Una propuesta novedosa es reducir la jornada laboral, medida que en Chile se planea adoptar alrededor del 2005, y que apunta a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores; paralelamente, se prevé impartir calificación, para lograr también un aumento de su productividad.

Para paliar los efectos de los cambios de las modalidades de empleo y el aumento de la inestabilidad, los gobiernos han puesto en práctica diversas políticas. Entre las de carácter pasivo se incluyen los seguros de desempleo, los esquemas de retiro anticipado y los

fondos individuales de compensación por desempleo. En América Latina, solamente seis países, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, cuentan con seguro de desempleo. Éstos son de tipo contributivo, con financiamiento mixto aportado por los trabajadores, los empleadores y el Estado, si bien los porcentajes del salario que pagan los trabajadores y las contribuciones de los empleadores, así como los criterios de elegibilidad para recibir la indemnización, también difieren según los países. Esta diversidad de situaciones y formatos hace difícil su evaluación. Sin embargo, dado su carácter contributivo, su cobertura se limita principalmente a los trabajadores formales, es decir, a los que cuentan con un contrato y cierta continuidad en su puesto. Estos sistemas no se relacionan con los programas de capacitación y los servicios nacionales de empleo. Asimismo, se ha señalado cierta inconsistencia entre los objetivos del seguro y otras disposiciones destinadas a proteger los ingresos de los desempleados, ya que en varios países las indemnizaciones por despido representan una mejor compensación financiera que los seguros, aun cuando ambos podrían ser compatibles.

### **LA PERCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES**

En la encuesta preparada por CEPAL se solicita a las autoridades a cargo del ministerio de trabajo que definan los principales problemas laborales que enfrenta su país y los programas diseñados para resolverlos. Los encuestados expresaron tres preocupaciones principales, a saber, el desempleo, la calidad del empleo y la necesidad de mejorar los niveles de calificación de la mano de obra para aumentar la productividad. Otras inquietudes se relacionan con los desafíos tecnológicos y de inversión para la adaptación a economías de mercado cada vez más competitivas e interdependientes.

Entre las razones de los problemas del empleo, se mencionan los efectos de la crisis económica reciente y la fuerte recesión de las economías de América Latina. Como causas de origen externo, se señalan la globalización, la inestabilidad financiera y la disminución del flujo de inversiones; en ciertos casos se hace referencia a la caída de los precios de productos básicos, como el café en Guatemala y el banano en Panamá. En Cuba se destaca el embargo económico que afecta al país y el fin de las economías socialistas, con las cuales efectuaban sus principales transacciones comerciales.

### **LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO**

Varios países de la región han puesto en marcha políticas de mercado de trabajo para enfrentar situaciones de extrema pobreza y desempleo que afectan a algunos sectores de la población (políticas pasivas), así como otras orientadas a generar puestos productivos (políticas activas). Estas últimas contienen elementos innovadores tanto en su diseño como en sus mecanismos. La mayoría de los programas considerados están en proceso de ejecución, por lo que resulta difícil hacer un balance (véase el cuadro 2).

En América Latina, el grueso de las inversiones en programas de empleo se destina a políticas activas, cuyos contenidos, marco institucional y mecanismos de evaluación están pasando por un proceso de innovación. Uno de los aspectos centrales de este proceso es la necesidad de una mayor integración y coordinación entre las políticas pasivas, especialmente en materia de seguros de desempleo, y las políticas activas de intermediación y calificación de mano de obra.

Entre las políticas activas, en un gran número de países se ha privilegiado la creación de empleo a través de asistencia, subsidios y créditos a las pequeñas y medianas empresas (pymes), de acuerdo con una tendencia que propicia el acceso al crédito a emprendedores, población de bajos ingresos y sectores emergentes o en expansión.

También se han destinado recursos a programas de capacitación e intermediación para la búsqueda de empleo, aunque esta capacitación suele excluir a los trabajadores domésticos y a algunos sectores en riesgo, y orientarse preferentemente a los hombres.

En síntesis, si bien la existencia de estos programas demuestra el interés creciente por resolver los agudos problemas del desempleo, la baja calidad del empleo y el subempleo, estos programas presentan una escasa orientación hacia ciertos sectores específicos (jóvenes y mujeres), la definición de los perfiles de la población a los que deben dirigirse es poco nítida, la incorporación de las nuevas tecnologías de información es débil, y falta coordinación entre las diferentes instituciones que administran los programas activos y pasivos y las políticas económicas y sociales. Por último, salvo intentos aislados, son pocos los programas cuyo desempeño y objetivos se evalúan adecuadamente.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO, 2002												
Países	Políticas pasivas		Políticas activas									
	Empleos transitorios	Seguros de desempleo a/	Creación de empleos			Servicios públicos de empleo		Capacitación para el mercado de trabajo dirigida a:				
			Subsidios al empleo regular en el sector privado	Creación directa de empleos en el sector público	Asistencia, subsidios y créditos a pymes	Calificación profesional y reubicación de trabajadores	Intermediación para la búsqueda de trabajo	Desempleados y población en riesgo	Mujeres	Adultos activos	Jóvenes	
Bolivia				X								
Brasil		X			X	X	X	X				
Colombia	X				X	X	X			X		X
Chile	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Cuba				X		X				X	X	X
El Salvador					X	X	X				X	X
Guatemala	X		X		X		X			X		
Honduras	X				X		X				X	X
México	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X
Panamá					X		X	X		X	X	X
Perú	X				X		X	X		X	X	X
República Dominicana							X			X		
Uruguay		X			X		X				X	X
Venezuela		X	X							X		X

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información oficial enviada por los países en respuesta a la encuesta elaborada por la CEPAL, septiembre–octubre de 2002.

a/ También Argentina y Ecuador cuentan con seguros de desempleo.

