



NACIONES UNIDAS

CEPAL



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe



Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS  
LC/G.2050-P

Copyright © Naciones Unidas, abril de 1999. Todos los derechos reservados.

Primera edición

ISSN 1020-5152

ISBN 92-1-321487-1

Número de venta: S.99.II.G.4

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.

1998



# Panorama social

DE AMÉRICA LATINA



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe

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. Los capítulos sobre gasto social, situación de la infancia y seguridad ciudadana, fueron redactados por la primera de ellas; los dedicados a pobreza, distribución del ingreso y empleo, por la segunda. La edición 1998 fue dirigida por los directores de ambas Divisiones, señores Rolando Franco y Pedro Sáinz, respectivamente. En la coordinación del trabajo participaron asimismo los señores Juan Carlos Feres, Pascual Gerstenfeld y Arturo León. Todos ellos, junto a la señora Irma Arriagada, fueron también responsables de la redacción. En las tareas de preparación y procesamiento de los antecedentes estadísticos trabajaron la señora Mariluz Avendaño y los señores Carlos Daroch, Ernesto Espíndola y Carlos Howes. Las bases de datos que sustentan los antecedentes cuantitativos son responsabilidad de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, con excepción de la correspondiente a gasto social, que es responsabilidad de la División de Desarrollo Social.

La presente edición ha contado con la valiosa colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

## 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 1971-1973, 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.

<b>RESEÑA</b>	<b>15</b>
<b>SÍNTESIS</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I LA POBREZA A FINES DE LOS AÑOS NOVENTA</b>	<b>33</b>
A. SITUACIÓN A LO LARGO DE LA DÉCADA . . . . .	35
B. FACTORES ASOCIADOS A LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA . . . . .	42
<b>CAPÍTULO II LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: FACTORES DETERMINANTES Y TENDENCIAS</b>	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO III EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MERCADO DE TRABAJO</b>	<b>69</b>
A. PERSISTENTE DINAMISMO DE LA OFERTA LABORAL. . . . .	71
B. NATURALEZA DEL EMPLEO GENERADO Y TENDENCIAS DEL DESEMPLEO . . . . .	75
C. INCORPORACIÓN DE LOS JÓVENES AL MERCADO LABORAL: HETEROGENEIDAD Y DESEQUILIBRIOS. . . . .	81
<b>CAPÍTULO IV GASTO PÚBLICO SOCIAL: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS</b>	<b>93</b>
A. CARACTERIZACIÓN DE LAS TENDENCIAS DEL GASTO SOCIAL. . . . .	95
1. Evolución reciente y en el largo plazo . . . . .	95
2. Heterogeneidad del gasto social per cápita. . . . .	101
3. Factores determinantes de la dinámica del gasto social . . . . .	104
4. Evolución sectorial del gasto social desde la perspectiva de la equidad. . . . .	109
B. EL SALARIO DE LOS MAESTROS . . . . .	121
1. El gasto público en educación y la remuneración de los profesores . . . . .	121
2. La remuneración de los profesores en países latinoamericanos y en el mundo desarrollado . . . . .	131
3. Pobreza y vulnerabilidad económica entre los profesores . . . . .	136
<b>CAPÍTULO V EL BIENESTAR DE LA INFANCIA HACIA EL AÑO 2000: LOGROS Y LIMITACIONES</b>	<b>147</b>
Introducción . . . . .	149
A. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS EN FAVOR DE LA INFANCIA FIJADAS PARA EL AÑO 2000 EN LOS COMPROMISOS DE NARIÑO Y DE SANTIAGO . . . . .	152
1. La equidad en los logros educativos . . . . .	152
1.1 Logros alcanzados en los años noventa y cumplimiento de las metas globales para el 2000 . . . . .	152

1.2 Logros en cuanto a la meta de mejorar la eficiencia interna de la educación primaria . . . . .	157
1.3 La equidad en el logro de las metas educacionales para el año 2000 . . . . .	158
2. Las metas y la equidad con respecto al acceso a servicios básicos. . . . .	168
2.1 Logros alcanzados en los años noventa y cumplimiento de las metas globales para el 2000 . . . . .	168
2.2 La equidad en el logro de las metas para el año 2000 con respecto a los servicios básicos . . . . .	170
<b>B. EXAMEN DE CIERTOS FENÓMENOS QUE LIMITAN LAS OPORTUNIDADES DE BIENESTAR DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES . . . . .</b>	<b>189</b>
1. Trabajo infantil . . . . .	189
2. Mujeres adolescentes que no estudian y desempeñan quehaceres domésticos en su hogar . . . . .	193
3. Maternidad en la adolescencia. . . . .	195
<b>CAPÍTULO VI AGENDA SOCIAL: SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA . . . . .</b>	<b>205</b>
Introducción . . . . .	207
<b>A. EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD CIUDADANA: EL DIAGNÓSTICO . . . . .</b>	<b>208</b>
1. Relación entre violencia e inseguridad ciudadana . . . . .	208
2. Factores vinculados al aumento de la violencia y la inseguridad . . . . .	210
3. Pobreza, delincuencia y violencia . . . . .	212
4. La medición de los delitos . . . . .	214
5. El perfil de víctimas y agresores . . . . .	218
6. Costos económicos de la inseguridad ciudadana . . . . .	221
7. Equidad en el acceso (cobertura) a la seguridad pública y privada . . . . .	223
8. Nuevas manifestaciones de violencia. . . . .	225
<b>B. LA SEGURIDAD CIUDADANA SEGÚN LAS AUTORIDADES LOCALES: LAS MEDIDAS ADOPTADAS. . . . .</b>	<b>226</b>
1. Principales problemas detectados. . . . .	226
2. Principales medidas para generar mayor seguridad ciudadana. . . . .	228
<b>C. AGENDA SOCIAL INTERNACIONAL . . . . .</b>	<b>236</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>239</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO . . . . .</b>	<b>241</b>

## índice de recuadros, cuadros y gráficos

### Recuadros

---

Recuadro I.1	Método utilizado para la medición de la pobreza . . . . .	51
Recuadro I.2	Líneas de pobreza (lp) y líneas de indigencia (li), 1997 . . . . .	53
Recuadro IV.A.1	Descentralización y financiamiento del gasto social: el caso de Brasil. . . . .	98
Recuadro IV.A.2	Evolución del gasto social en los años noventa por subperíodos . . . . .	99
Recuadro IV.A.3	El gasto social per cápita en el largo plazo: 1996-1997 con respecto a 1980-1981 . . . . .	100
Recuadro IV.A.4	Descomposición factorial de la evolución del gasto social . . . . .	106
Recuadro IV.A.5	Prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social . . . . .	107
Recuadro IV.A.6	El gasto social per cápita en educación y salud: poblaciones pertinentes. . . . .	112
Recuadro IV.A.7	Los componentes básicos del gasto en capital humano . . . . .	113
Recuadro IV.A.8	Precisiones metodológicas y fuentes de las estadísticas de gasto social . . . . .	114
Recuadro IV.B.1	La gravitación de los profesores en la estructura del empleo y la de las mujeres en la profesión docente . . . . .	123
Recuadro IV.B.2	Las remuneraciones de los profesores en países latinoamericanos y en países desarrollados . . . . .	132
Recuadro V.1	El Acuerdo de Lima. Avanzando hacia el derecho a la educación . . . . .	151
Recuadro V.2	Metas educacionales en favor de la infancia para el año 2000. Síntesis de su cumplimiento en 12 países seleccionados. . . . .	154
Recuadro V.3	La equidad en el logro de las metas educacionales en favor de la infancia para el año 2000 en relación con su cumplimiento en distintos estratos socioeconómicos, zonas urbanas. . . . .	159
Recuadro V.4	La equidad en el logro de las metas educacionales en favor de la infancia para el año 2000 en relación con las diferencias entre estratos socioeconómicos, zonas urbanas. . . . .	161
Recuadro V.5	Diferencias vinculadas al género en los logros educacionales y su evolución en los años noventa . . . . .	162
Recuadro V.6	Indicadores utilizados para evaluar las metas acordadas para el año 2000 en los compromisos de Nariño y de Santiago . . . . .	163
Recuadro V.7	Evaluación de la meta relativa al término de la educación primaria de acuerdo con su duración efectiva . . . . .	164
Recuadro V.8	Acceso a servicios básicos para el año 2000. Síntesis del cumplimiento de las metas en países que disponen de información . . . .	169
Recuadro V.9	La equidad en el acceso a servicios básicos para el año 2000 en relación con el logro de las metas en distintos estratos socioeconómicos, zonas urbanas . . . . .	171

Recuadro V.10	La equidad en el acceso a servicios básicos para el año 2000 en relación con las diferencias entre estratos socioeconómicos, zonas urbanas . . . . .	171
Recuadro V.11	Un índice de desigualdad . . . . .	172
Recuadro V.12	Avances y retrocesos con respecto al trabajo infantil y adolescente . . . . .	191
Recuadro VI.1	La sociedad incivil: amenazas para el desarrollo mundial . . . . .	209
Recuadro VI.2	La pobreza no es causa de la delincuencia . . . . .	213
Recuadro VI.3	Tipos y niveles de violencia. . . . .	215
Recuadro VI.4	Tipología de los costos socioeconómicos de la violencia . . . . .	222
Recuadro VI.5	Medidas preventivas . . . . .	229
Recuadro VI.6	Medidas de control . . . . .	230
Recuadro VI.7	Santafé de Bogotá: Políticas saludables para la seguridad y la convivencia. . . . .	231
Recuadro VI.8	La teoría de las ventanas rotas. . . . .	232
Recuadro VI.9	Propuesta de intervención combinada. . . . .	233
Recuadro VI.10	Chile: Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED) . . . . .	233
Recuadro VI.11	Cumbre de las Américas . . . . .	237
Recuadro VI.12	Reunión Regional de Jóvenes de América Latina y el Caribe Preparatoria del Tercer Período de Sesiones del Foro Mundial de la Juventud. . . . .	238

## Cuadros

Cuadro I.1	Pobreza e indigencia en América Latina, 1980-1997. . . . .	36
Cuadro I.2	Pobreza e indigencia por países, 1990-1997. . . . .	38
Cuadro I.3	América Latina (15 países): Variación de la pobreza en los años noventa . . . . .	40
Cuadro I.4	América Latina (18 países): Evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 1991-1997 . . . . .	44
Cuadro I.5	América Latina (15 países): Densidad ocupacional y desempleo en algunos estratos de la población, 1990-1997 . . . . .	46
Cuadro I.6	América Latina (12 países): Participación de las transferencias en el ingreso total de los hogares, 1990-1997 . . . . .	49
Cuadro II.1	América Latina (16 países): Distribución del ingreso urbano, 1990-1997. . . . .	64
Cuadro II.2	América Latina (16 países): Concentración del ingreso urbano, 1990-1997. . . . .	66
Cuadro III.1	América Latina (12 países): Tasa de participación según sexo y nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas, 1990 y 1997. . . . .	73
Cuadro III.2	América Latina (14 países): Estructura ocupacional según sectores de actividad, zonas urbanas, 1990 y 1997. . . . .	78

Cuadro III.3	América Latina (12 países): Tasa de desempleo abierto según sexo y nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas, 1990 y 1997 . . . . .	80
Cuadro III.4	América Latina (16 países): Participación en la actividad económica y desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años de edad, zonas urbanas . . . . .	82
Cuadro III.5	América Latina (12 países): Tasa de participación de la población de 15 a 24 años de edad según sexo y nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas, 1990 y 1997 . . . . .	84
Cuadro III.6	América Latina (16 países): Nivel de escolaridad de la fuerza de trabajo urbana . . . . .	85
Cuadro III.7	América Latina (14 países): Estructura ocupacional de los jóvenes de 15 a 24 años de edad según sectores de actividad, zonas urbanas . . . . .	86
Cuadro III.8	América Latina (12 países): Tasa de desempleo abierto de los jóvenes de 15 a 24 años de edad según sexo y nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas, 1990 y 1997 . . . . .	88
Cuadro III.9	América Latina (12 países): Tasas de participación y de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años de edad que no estudian y pertenecientes a hogares pobres, zonas urbanas . . . . .	89
Cuadro III.10	América Latina (10 países): Características de los jóvenes de 15 a 24 años de edad que buscan su primer empleo, zonas urbanas, 1997 . . . . .	90
Cuadro III.11	América Latina (5 países): Duración del desempleo juvenil, zonas urbanas . . . . .	91
Cuadro IV.A.1	Tendencias y niveles del gasto público social en América Latina . . . . .	97
Cuadro IV.A.2	América Latina (16 países): Evolución del gasto social . . . . .	115
Cuadro IV.A.3a	América Latina (17 países): Factores explicativos de la variación del gasto social per cápita entre 1990-1991 y 1996-1997 (En dólares) . . . . .	116
Cuadro IV.A.3b	América Latina (17 países): Factores explicativos de la variación del gasto social per cápita, entre 1990-1991 y 1996-1997 (En porcentajes) . . . . .	116
Cuadro IV.A.4a	América Latina (13 países): Composición del aumento del gasto social por sectores (En dólares) . . . . .	117
Cuadro IV.A.4b	América Latina (13 países): Composición del aumento del gasto social por sectores (En porcentajes) . . . . .	117
Cuadro IV.A.5	América Latina (15 países): Tendencias del gasto social por sectores . . . . .	118
Cuadro IV.A.6	América Latina (15 países): Tendencias del gasto social en educación . . . . .	119
Cuadro IV.A.7	América Latina (14 países): Tendencias del gasto social en salud y nutrición . . . . .	120
Cuadro IV.B.1	América Latina (8 países): Remuneración promedio efectiva y estandarizada, horas trabajadas y número de años de educación de los profesores, los profesionales y técnicos y la población asalariada total y del sector público . . . . .	124

Cuadro IV.B.2	Remuneración media por año de estudio e índice con respecto al total de la población asalariada . . . . .	128
Cuadro IV.B.3	América Latina (9 países): Incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad entre los profesores, los profesionales y técnicos y el total de los asalariados. . . . .	137
Cuadro IV.B.4	América Latina (9 países): Remuneración promedio mensual estandarizada de los profesores de primaria y secundaria, de los profesionales y técnicos y del total de los asalariados . . . . .	140
Cuadro IV.B.5	América Latina (9 países): Remuneración promedio mensual estandarizada de los profesores de primaria y secundaria, según grupos etarios . . . . .	141
Cuadro IV.B.6	América Latina (9 países): Evolución de la remuneración promedio mensual estandarizada de los profesores de primaria y secundaria, de los profesionales y técnicos y del total de los asalariados . . . . .	142
Cuadro IV.B.7	América Latina (9 países): Evolución de la remuneración promedio mensual estandarizada de los profesores de primaria y secundaria, según grupos etarios . . . . .	142
Cuadro IV.B.8	América Latina (9 países): Comparación entre remuneraciones medias mensuales estandarizadas de varias categorías de asalariados . . . . .	143
Cuadro IV.B.9	América Latina (9 países): Remuneración promedio mensual efectiva de los profesores de primaria y secundaria, de los profesionales y técnicos y del total de los asalariados . . . . .	144
Cuadro IV.B.10	América Latina (9 países): Evolución de la remuneración promedio mensual efectiva de los profesores de primaria y secundaria, de los profesionales y técnicos y del total de los asalariados . . . . .	145
Cuadro IV.B.11	América Latina (9 países): Comparación entre remuneraciones medias mensuales efectivas de varias categorías de ocupados. . . . .	146
Cuadro V.1	América Latina (12 países): Niños de 8 ó 9 años de edad que asisten a la escuela dos años después de la edad de entrada oficial a la educación primaria . . . . .	174
Cuadro V.2	América Latina (12 países): Niños de 8 ó 9 años de edad que asisten a la escuela dos años después de la edad de entrada oficial a la educación primaria, según cuartiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas. . . . .	175
Cuadro V.3	América Latina (10 países): Niños de 9 ó 10 años de edad que asisten a la escuela y que a dicha edad no hayan aprobado al menos dos años de estudio . . . . .	176
Cuadro V.4	América Latina (10 países): Niños de 9 ó 10 años de edad que asisten a la escuela y que a dicha edad no hayan aprobado al menos dos años de estudio, según cuartiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas. . . . .	177
Cuadro V.5	América Latina (10 países): Niños de 12 ó 13 años de edad que hayan completado al menos cuatro años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela . . . . .	178

Cuadro V.6	América Latina (10 países): Niños de 12 ó 13 años de edad que hayan completado al menos cuatro años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela, según cuartiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas. . . . .	179
Cuadro V.7	América Latina (12 países): Niños de 14 ó 15 años de edad que hayan completado al menos seis años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela . . . . .	180
Cuadro V.8	América Latina (12 países): Niños de 14 ó 15 años de edad que hayan completado al menos seis años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela, según cuartiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas. . . . .	181
Cuadro V.9	América Latina (9 países): Niños y niñas de 9 ó 10 años de edad que asisten a la escuela y que a dicha edad no hayan aprobado al menos dos años de estudio . . . . .	182
Cuadro V.10	América Latina (10 países): Niños y niñas de 12 ó 13 años de edad que hayan completado al menos cuatro años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela. . . . .	183
Cuadro V.11	América Latina (12 países): Niños y niñas de 14 ó 15 años de edad que hayan completado al menos seis años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela . . . . .	184
Cuadro V.12	América Latina (7 países): Población residente en viviendas no provistas de agua potable . . . . .	185
Cuadro V.13	América Latina (10 países): Población residente en viviendas no provistas de agua potable, según cuartiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas . . . . .	186
Cuadro V.14	América Latina (7 países): Población residente en viviendas sin acceso a saneamiento básico . . . . .	187
Cuadro V.15	América Latina (8 países): Población residente en viviendas sin acceso a saneamiento básico, según cuartiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas. . . . .	188
Cuadro V.16	América Latina (13 países): Niños de 13 a 14 años de edad que trabajan . . . . .	197
Cuadro V.17	América Latina (13 países): Adolescentes de 15 a 17 años de edad que trabajan . . . . .	198
Cuadro V.18	América Latina (13 países): Niños y adolescentes de 13 a 17 años de edad que trabajan . . . . .	199
Cuadro V.19	América Latina (13 países): Niños y adolescentes de 13 a 17 años de edad que trabajan, según cuartiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas. . . . .	200
Cuadro V.20	América Latina (12 países): Mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad que sólo se dedican a quehaceres domésticos . . . . .	201
Cuadro V.21	América Latina (12 países): Mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad que sólo se dedican a quehaceres domésticos, según cuartiles de ingreso de los hogares, zonas urbanas . . . . .	202
Cuadro V.22	América Latina (12 países): Mujeres de 20 a 24 años de edad que entre los 15 y los 19 años tuvieron hijos actualmente vivos . . . . .	203
Cuadro V.23	América Latina (13 países): Mujeres de 20 a 24 años de edad que entre los 15 y 19 tuvieron hijos actualmente vivos, zonas urbanas. . . . .	204

Cuadro VI.1	América Latina (13 países): Tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes alrededor de 1980 y 1990 . . . . .	217
Cuadro VI.2	Chile: perfil de los aprehendidos por homicidio, violación, robo o hurto, 1996. . . . .	219
Cuadro VI.3	América Latina (14 ciudades): Los tres principales problemas de seguridad ciudadana detectados por las autoridades locales. . . . .	227
Cuadro VI.4	América Latina (14 ciudades): Medidas implementadas en 1998 por las autoridades locales, en función de los principales problemas identificados . . . . .	234

## Gráficos

Gráfico I.1	América Latina: Evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-1997 . . . . .	37
Gráfico I.2	América Latina (18 países): Pobreza e indigencia urbana, 1990-1997 . . . . .	41
Gráfico I.3	Relación entre cambios en la pobreza y crecimiento económico, 1990-1997 . . . . .	43
Gráfico II.1a	América Latina (12 países): Cambios en la concentración del ingreso, zonas urbanas, 1990-1997 . . . . .	61
Gráfico II.1b	América Latina (14 países): Cambios en la concentración del ingreso, zonas urbanas, 1994-1997 . . . . .	62
Gráfico IV.A.1	Evolución del gasto social en América Latina, 1990-1991 y 1996-1997. . . . .	96
Gráfico IV.A.2	América Latina (17 países): Evolución del gasto social, 1990-1991 y 1996-1997 . . . . .	96
Gráfico IV.A.3	Gasto social per cápita en América Latina, 1996-1997 . . . . .	103
Gráfico IV.A.4	Gasto social como porcentaje del PIB, 1996-1997 . . . . .	103
Gráfico IV.A.5	América Latina (17 países): Evolución comparativa de la relación entre gasto social y gasto público y entre gasto público y PIB, 1990-1991 y 1996-1997. . . . .	108
Gráfico IV.A.6	América Latina (17 países): Evolución comparativa de la relación entre gasto social y PIB y entre gasto público y PIB, 1990-1991 y 1996-1997 . . . . .	108
Gráfico IV.A.7	América Latina (14 países): Gasto social en capital humano (educación más salud), 1996-1997. . . . .	113
Gráfico IV.B.1	América Latina (8 países): Remuneración media y límites entre los que se encuentra el 66% central de los asalariados en cada categoría. . . . .	127
Gráfico IV.B.2	Remuneración media por año de estudio de los profesores, de los profesionales y técnicos y del total de los asalariados. Asalariados públicos y privados . . . . .	129

Gráfico IV.B.3	Remuneración media por año de estudio de los profesores, de los profesionales y técnicos y del total de los asalariados. Asalariados públicos . . . . .	130
Gráfico IV.B.4	Remuneración anual de los profesores de la enseñanza pública y su relación con el PIB per cápita. Profesores de primaria . . . . .	134
Gráfico IV.B.5	Remuneración anual de los profesores de la enseñanza pública y su relación con el PIB per cápita. Profesores de secundaria . . . . .	135
Gráfico IV.B.6	Ocupados asalariados que residen en hogares con ingresos bajo dos líneas de pobreza . . . . .	139
Gráfico IV.B.7	Porcentaje del ingreso total del hogar que representan las remuneraciones de los profesores . . . . .	139
Gráfico V.1	Porcentaje de niños y niñas que asisten a la escuela dos años después de la edad de inicio de la escolaridad obligatoria, Brasil . . . . .	165
Gráfico V.2	Porcentaje de niños y niñas de 9 años de edad que asisten a la escuela y que no hayan aprobado al menos dos años de estudio, Chile . . . . .	165
Gráfico V.3	Porcentaje de niños y niñas de 12 años de edad que completaron cuatro años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela, Costa Rica . . . . .	165
Gráfico V.4	Porcentaje de niños y niñas de 14 años de edad que completaron seis años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela, México . . . . .	165
Gráfico V.5	Porcentaje de niños y niñas que asisten a la escuela dos años después de la edad de inicio de la escolaridad obligatoria, zonas urbanas, Colombia . . . . .	166
Gráfico V.6	Porcentaje de niños y niñas de 9 años de edad que asisten a la escuela y que no hayan aprobado al menos dos años de estudio, zonas urbanas, Honduras . . . . .	166
Gráfico V.7	Porcentaje de niños y niñas de 12 años de edad que completaron cuatro años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela, zonas urbanas, Ecuador . . . . .	166
Gráfico V.8	Porcentaje de niños y niñas de 14 años de edad que completaron seis años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela, zonas urbanas, Venezuela . . . . .	166
Gráfico V.9	Porcentaje de niños y niñas de 9 años de edad que asisten a la escuela y que no hayan aprobado al menos dos años de estudio, zonas urbanas, Uruguay . . . . .	167
Gráfico V.10	Porcentaje de niños y niñas de 14 años de edad que completan seis años de estudio, ya sea que asistan o no a la escuela, total nacional, Panamá . . . . .	167
Gráfico V.11	Porcentaje de población que reside en hogares no abastecidos con agua potable de red pública o privada dentro de la vivienda o fuera de ella pero dentro del sitio, Chile . . . . .	173
Gráfico V.12	Porcentaje de población que reside en hogares urbanos sin sistema de evacuación por alcantarillado o en hogares rurales no conectados a dicho sistema ni a cámara séptica, Honduras . . . . .	173

Gráfico V.13	Porcentaje de población que reside en hogares sin sistema de evacuación por alcantarillado, zonas urbanas, México. . . . .	173
Gráfico V.14	Porcentaje de población que reside en hogares no abastecidos con agua potable de red pública o privada dentro de la vivienda o fuera de ella pero dentro del sitio, total nacional, Venezuela . . . . .	173
Gráfico V.15	América Latina: Niños y adolescentes de 13 a 17 años de edad que trabajan, alrededor de 1990 y 1997. . . . .	192
Gráfico V.16	América Latina: Niños y adolescentes de 13 a 17 años de edad que trabajan, por estrato de ingreso de los hogares, áreas urbanas, alrededor de 1990 y 1997. . . . .	192
Gráfico V.17	América Latina: Mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad que sólo se dedican a quehaceres domésticos, alrededor de 1990 y 1997 . . . . .	194
Gráfico V.18	América Latina: Mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad que sólo se dedican a quehaceres domésticos, por estrato de ingreso de los hogares, áreas urbanas, alrededor de 1990 y 1997. . . . .	194
Gráfico V.19	América Latina: Mujeres de 20 a 24 años de edad que tuvieron hijos antes de los 20 años, alrededor de 1990 y 1997. . . . .	196
Gráfico V.20	América Latina: Mujeres de 20 a 24 años de edad que tuvieron hijos antes de los 20 años, por estrato de ingreso de los hogares, alrededor de 1990 y 1997. . . . .	196
Gráfico VI.1	América Latina (16 países): Índice de percepción de la corrupción. . . . .	211
Gráfico VI.2	Tasas de homicidio (por 100 000 habitantes) para la región de las Américas, 1980 y 1991 . . . . .	216
Gráfico VI.3	Prevalencia de la violencia doméstica en Managua y Santiago de Chile, 1997 . . . . .	220

**E**n la edición 1998 del **Panorama social de América Latina** se presentan estimaciones de la incidencia de la pobreza en 17 países en torno a 1997, así como datos sobre los cambios relativos a la distribución del ingreso, el empleo y el gasto social.

Con respecto a la pobreza, se examinan los principales factores que influyen en la trayectoria observada en los distintos países y los efectos del tipo de crecimiento económico en cada uno de ellos. Asimismo, en relación con la distribución del ingreso, se describen en términos generales las variaciones de los indicadores de concentración en los hogares urbanos y rurales.

En la edición actual del **Panorama** se analiza también la evolución del empleo y del desempleo, en particular la incorporación de jóvenes y mujeres al mercado laboral, y el dinamismo de la generación de puestos de trabajo y la absorción de empleo en distintos sectores, de acuerdo a su productividad e ingresos.

En cuanto al gasto público social en los años noventa, se describen sus tendencias por sectores, su heterogeneidad y sus características en distintos subperíodos. Además, se identifican factores determinantes de esas tendencias, se describe su progresividad por sectores y estratos socioeconómicos, y se examinan las posibilidades de mantener en los próximos años el nivel de gasto alcanzado.

Dada la incidencia de la remuneración de los profesores en el gasto en educación, se presentan antecedentes sobre la evolución reciente de los salarios de los docentes de enseñanza primaria y secundaria, que se comparan con los recibidos por otros profesionales.

Se evalúa también el desempeño regional respecto de las metas del UNICEF en favor de la infancia para el año 2000, junto con una descripción de las tendencias de fenómenos que limitan las posibilidades de bienestar de niños, niñas y adolescentes, como el trabajo infantil y la maternidad en la adolescencia.

En el capítulo dedicado a la agenda social se presenta un diagnóstico de las relaciones entre violencia e inseguridad ciudadana, los comportamientos delictivos y el perfil socioeconómico de víctimas y agresores. Lo anterior se complementa con opiniones de autoridades de 14 ciudades sobre los principales problemas y las acciones emprendidas en este campo, así como las experiencias exitosas.



La evolución social de América Latina durante el decenio de 1990 ha estado influida por diversos factores, entre otros, las reformas institucionales emprendidas en la mayoría de los países de la región, la reanudación del crecimiento económico y su posterior desaceleración en años recientes, las transformaciones del mercado de trabajo, la recuperación de los niveles de gasto social que siguió a la brusca caída experimentada en los años ochenta, así como la variada agenda con que los gobiernos enfrentan los rezagos sociales heredados de la década pasada y los desafíos impuestos por las nuevas modalidades de desarrollo.

En esta edición del *Panorama social* se otorga especial importancia al análisis de la evolución de la pobreza en la región y al examen de las tendencias y características del gasto público social en los años noventa, como también a la evaluación de las metas en favor de la infancia para el año 2000 del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y al análisis de los fenómenos que limitan las oportunidades de bienestar de niños, niñas y adolescentes.

## Pobreza

De 1990 a 1997 la pobreza disminuyó en la gran mayoría de los países latinoamericanos; el porcentaje de hogares en esa situación se redujo de 41% a 36%, con lo que prácticamente se recuperó el nivel existente en 1980 (35%). Esta reducción ha permitido, asimismo, contener el crecimiento de la población pobre que durante los años ochenta había aumentado de 136 a 200 millones, pero que en 1997 no superaba los 204 millones. La indigencia ha seguido una evolución semejante, pues el porcentaje de hogares indigentes en 1980 (15%) se elevó a 18% en 1990 para volver al 15% en 1997; del mismo modo, los 62 millones de indigentes que existían en 1980 llegaron a 93 millones en 1990, para luego reducirse a menos de 90 millones en 1997. Dado que el tamaño medio de los hogares pobres es mayor que el de los demás, la proporción de población pobre e indigente es superior a la de los hogares de esa condición; en 1997 dicha proporción era de 44% y 19%, respectivamente (48% y 23% en 1990), (véase el cuadro 1).

La mayor parte de los 64 millones de pobres que se sumaron a esta categoría en los años ochenta se localizó en las ciudades, lo que provocó un aumento sustancial de la proporción de pobres urbanos, que pasó de 46% (63 millones de personas) en 1980 a 61% (122 millones) en 1990, mientras que la proporción de pobres rurales se redujo de 54% a 39%, con un leve ascenso en el número de personas (de 73 a 78 millones). Esta tendencia a la urbanización de la pobreza, que ha jugado un papel muy destacado en el deterioro de la calidad de la vida de las ciudades en la región, se detuvo a partir de 1990. En efecto, entre ese año y 1997 las proporciones de total de pobres correspondientes a pobres urbanos y rurales, y su número de los mismos se mantuvieron casi inalterados.

Por cierto, el hecho de que la mayoría de los pobres esté ahora localizada en las zonas urbanas no significa que haya mermado la pobreza en el conjunto de la población rural; en 1980 el 54% de los hogares rurales era pobre, cifra que aumentó a 58% en 1990 y volvió a

Cuadro 1

POBREZA E INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA a/ 1980-1997						
Año	Porcentaje de hogares					
	Pobres b/			Indigentes c/		
	Total	Urbanos	Rurales	Total	Urbanos	Rurales
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1994	38	32	56	16	11	34
1997	36	30	54	15	10	31
	Volumen de población (en miles)					
	Pobres d/			Indigentes e/		
	Total	Urbanos	Rurales	Total	Urbanos	Rurales
1980	135 900	62 900	73 000	62 400	22 500	39 900
1990	200 200	121 700	78 500	93 400	45 000	48 400
1994	201 500	125 900	75 600	91 600	44 300	47 400
1997	204 000	125 800	78 200	89 800	42 700	47 000

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.

b/ Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia.

c/ Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

d/ Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

e/ Personas en hogares en situación de indigencia.

54% en 1997. Asimismo, el 28% de los hogares rurales eran indigentes en 1980, pero dicha proporción ascendió a 34% en 1990 para disminuir a 31% en 1997 (en los mismos años la proporción de hogares urbanos indigentes fue de 9%, 12% y 10%, respectivamente).

Pese a que la evolución de la pobreza durante los años transcurridos de la década de 1990 ha sido positiva, ésta debe evaluarse con prudencia, ya que recién se han recuperado los niveles relativos de 1980 y aún no se logra reducir el número de pobres e indigentes que existían en 1990, que siguen manteniéndose en torno a los 200 y 90 millones de personas, respectivamente. Asimismo, es muy probable que en los años finales del decenio el ritmo de crecimiento económico de la región sea inferior al logrado entre 1990 y 1997, lo que dificulta la mitigación futura de la pobreza e incluso amenaza con su posible incremento en varios países.

Las tendencias generales anotadas respecto de la evolución de la pobreza y la indigencia comprenden diferentes trayectorias nacionales. En algunos países se lograron reducciones importantes: en Chile, 13 puntos porcentuales en la pobreza y 6 en la indigencia; en Brasil, 12 y 7; en Panamá, 9 y 6. En otros las reducciones fueron menores, como ocurrió en Costa Rica, 4 y 3 puntos; Perú, 4 y 0 y Colombia, 2 y 5 (este último, de 1994 a 1997). Finalmente, en unos pocos países los porcentajes aumentaron; por ejemplo, en Venezuela el incremento fue de 8 y 5 puntos porcentuales y en México de 4 y 2 puntos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

POBREZA E INDIGENCIA POR PAÍSES, 1990-1997 (Porcentajes)							
País	Año	Hogares bajo la línea de pobreza a/			Hogares bajo la línea de indigencia		
		Total país	Área urbana	Área rural	Total país	Área urbana	Área rural
Argentina b/	1990	-	16	-	-	4	-
	1994	-	10	-	-	2	-
	1997	-	13	-	-	3	-
Bolivia c/	1990	-	47	-	-	20	-
	1994	-	46	-	-	17	-
	1997	-	44	-	-	16	-
		57	(47)	72	33	(19)	54
Brasil d/	1990	41	36	64	18	13	38
	1993	37	33	53	15	12	30
	1996	29	25	46	11	8	23
Chile	1990	33	33	34	11	10	12
	1994	24	24	26	7	6	8
	1996	20	19	26	5	4	8
Colombia	1990	-	35 e/	-	-	12 e/	-
	1994	47	41	57	25	16	38
	1997	45	39	54	20	15	29
Costa Rica	1990	24	22	25	10	7	12
	1994	21	18	23	8	6	10
	1997	20	17	23	7	5	9
Ecuador	1990	-	56	-	-	23	-
	1994	-	52	-	-	22	-
	1997	-	50	-	-	19	-
El Salvador	1995	48	40	58	18	12	27
	1997	48	39	62	19	12	28
Guatemala	1989	63	48	72	37	23	45
Honduras	1990	75	65	84	54	38	66
	1994	73	70	76	49	41	55
	1997	74	67	80	48	35	59
México	1989	39	34	49	14	9	23
	1994	36	29	47	12	6	20
	1996	43	38	53	16	10	25
Nicaragua	1997	-	66	-	-	36	-
Panamá	1991	36	34	43	16	14	21
	1994	30	25	41	12	9	20
	1997	27	25	34	10	9	14
Paraguay	1990	-	37 f/	-	-	10 f/	-
	1994	-	42	-	-	15	-
	1996	-	40	-	-	13	-
Perú g/	1997	37	25	61	18	7	41
República Dominicana	1997	32	32	34	13	11	15
Uruguay	1990	-	12	-	-	2	-
	1994	-	6	-	-	1	-
	1997	-	6	-	-	1	-
Venezuela	1990	34	33	38	12	11	17
	1994	42	41	48	15	14	23
	1997	42	-	-	17	-	-
América Latina h/	1990	41	35	58	18	12	34
	1994	38	32	56	16	11	34
	1997	36	30	54	15	10	31

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

a/ Incluye a los hogares indigentes o en extrema pobreza.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Ocho capitales departamentales más la ciudad de El Alto. Las cifras entre paréntesis de 1997 corresponden al total del área urbana del país.

d/ Cifras provisionales.

e/ Ocho ciudades principales.

f/ Área metropolitana de Asunción.

g/ Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, elaboradas sobre la base de la información de la encuesta nacional de hogares (ENAHG) de 1995 y 1997 (cuarto trimestre). La CEPAL está realizando las estimaciones pertinentes.

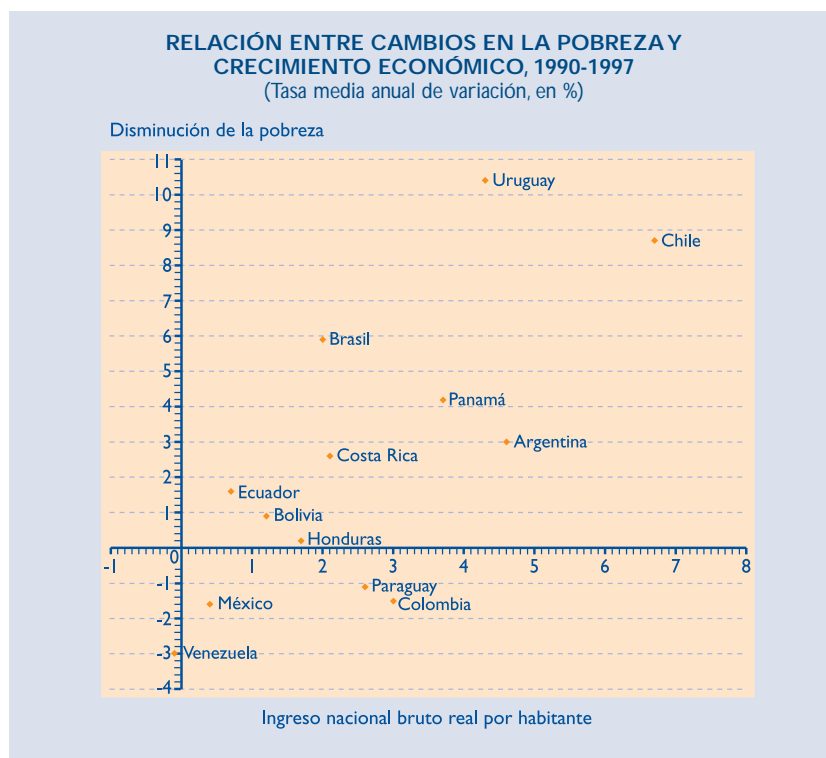
h/ Estimación para 19 países de la región.

También es heterogénea la situación de los países de la región en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza urbana. Algunos presentan un nivel bajo (menos de 20%), como Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica; otros, un nivel medio (entre 20% y 39%), como Panamá, Brasil, Perú, República Dominicana, México, Colombia y El Salvador; y otros, alto (40% y más), como Paraguay, Venezuela, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Honduras.

Por otra parte, en lo que va corrido de la década de 1990, tiende a confirmarse en algunos países el importante papel desempeñado por el crecimiento económico en la evolución de la pobreza, dado que se advierte una relación claramente positiva entre la tasa de crecimiento del ingreso nacional bruto real por habitante y la tasa media anual de disminución de la pobreza. Como ejemplos de ello pueden señalarse los casos de Chile y Venezuela; en el primero, el ingreso per cápita aumentó un 47.8% de 1990 a 1996 y la proporción de hogares pobres se redujo en 13 puntos porcentuales; en el segundo, la merma de 0.5% en el ingreso por habitante de 1990 a 1997 estuvo acompañada de un aumento de 8 puntos en la proporción de hogares pobres.

Sin embargo, hay también otros países en los que esta relación entre crecimiento económico y evolución de la pobreza no ha sido tan notoria, debido, por una parte, a que una misma tasa de crecimiento del producto puede tener efectos diferentes sobre la pobreza según la modalidad que éste adopte –en especial, en cuanto a sus efectos sobre el empleo y los salarios– y, por otra, a que el comportamiento de la pobreza también obedece al efecto de otros factores (véase el gráfico 1).

Gráfico 1



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información oficial suministrada por los países y de tabulaciones especiales de las respectivas encuestas de hogares.

Así, por ejemplo, en Argentina el significativo aumento de 37% en el ingreso por habitante de 1990 a 1997 estuvo acompañado de una disminución de sólo 3 puntos porcentuales en la proporción de hogares pobres (Gran Buenos Aires) y, por el contrario, en Brasil el crecimiento moderado de 12.5% en el ingreso per cápita apareció asociado a una merma de 12 puntos en la pobreza. Esto avala la tesis de que existen tipos de crecimiento que influyen en forma muy diferente en la evolución de la pobreza, y que en ello inciden también otros factores que repercuten de manera significativa, por lo que debieran evitarse las perspectivas analíticas y las propuestas de acción en este campo centradas exclusivamente en el crecimiento económico, sin que esto implique desconocer su importante papel en el logro de los objetivos de reducción de la pobreza.

Al respecto, es posible identificar distintas modalidades de crecimiento según sus efectos en el mercado de trabajo; así, no cabe duda que aquella que impulse una rápida expansión del empleo de alta productividad será más eficaz en cuanto a la disminución de la pobreza. Sin embargo, lo ocurrido en América Latina en los años recientes pone de manifiesto una creciente heterogeneidad de la productividad de los distintos tipos de ocupaciones, lo que ha provocado una también creciente diferencia de ingresos entre ellas. Además, dentro del conjunto de ocupaciones han pesado mucho más las que se caracterizan por productividad e ingresos más bajos, que, por tal razón, tienen menor capacidad de superar la pobreza. De todos modos, aunque los empleos generados hayan sido en su mayoría de productividad e ingresos bajos, esto ha permitido que en muchos hogares aumente la proporción de sus miembros ocupados (densidad ocupacional), lo que les permite elevar su nivel de vida. En efecto, aunque existen diferencias importantes entre los países la densidad ocupacional ha aumentado en la mayoría de ellos y en varios, como Chile y Brasil, ha jugado un papel destacado en el descenso de los índices de pobreza.

Entre los factores que no están directamente vinculados al crecimiento económico, pero que influyen sobre los niveles de pobreza, debe prestarse especial atención a la inflación, a las transferencias de ingreso que reciben los hogares y a las variaciones de los precios relativos.

La influencia que ejerce la inflación en la magnitud de la pobreza se manifiesta sobre todo cuando aquélla aumenta o disminuye significativamente. Así, cuando la reducción de inflaciones muy elevadas (de cuatro dígitos) en Argentina, Brasil y Perú tuvo un efecto muy favorable en la reducción de la pobreza en esos países, en tanto que el incremento importante de la inflación, como el registrado en Venezuela, contribuyó a aumentar la pobreza. Sin embargo, la inflación muy baja no conduce necesariamente a un descenso de la pobreza (como en Argentina entre 1994 y 1997), ni la inflación moderada impide que ella disminuya (como en Uruguay entre 1990 y 1994).

Por su parte, las transferencias de ingresos que reciben los hogares provenientes del sector público han tenido una apreciable influencia en la disminución de la pobreza, particularmente en los países de la región que las han orientado especialmente a ese fin, como Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay, en los que las transferencias en el área urbana aportan entre el 20% y 25% de los ingresos de los hogares del quintil inferior. Brasil también ha aplicado de manera sistemática una política de refuerzo de las transferencias, que contribuyó a que la pobreza disminuyera sustancialmente de 1990 a 1993, sobre todo en el área rural.

Por último, la capacidad de compra de los ingresos de los estratos inferiores puede verse afectada por variaciones de los precios relativos de los productos de la canasta básica, a causa de la estructura productiva y comercial de los países, los procesos de apertura comercial, las características del sector agropecuario, los factores climáticos y estacionales, y otros. Lo sucedido en los últimos años demuestra que la variación de los precios de los productos de consumo popular ha sido menor que la registrada en el índice de precios al consumidor (IPC), lo que ha elevado la capacidad de compra de los estratos de ingresos bajos.

Como es evidente, todo país puede tener más posibilidades de éxito en la lucha contra la pobreza si consigue un crecimiento económico alto y sostenido, que genere un aumento considerable de los empleos de productividad e ingresos altos, y si estos ingresos son además favorecidos mediante una política de defensa de su capacidad adquisitiva, el apoyo de importantes programas de transferencias públicas bien focalizadas y un control adecuado de la inflación. Lo ocurrido en los países muestra una gran diversidad de situaciones en el proceso de consecución de estos objetivos, cuyo análisis combinado permite comprender mejor el comportamiento de la pobreza en cada uno de ellos.

## Distribución del ingreso

**E**n lo que respecta a la distribución del ingreso, entre 1990 y 1997 el conjunto de la región ha tenido un deficiente desempeño, ya que ha persistido el alto grado de concentración existente al comienzo de ese período. Esta rigidez obedece a factores patrimoniales, ocupacionales, educacionales y demográficos, que no se han modificado mayormente a pesar de la aceleración del crecimiento económico; el ingreso nacional bruto real por habitante se elevó en casi todos los países, con excepción de Nicaragua y Venezuela, lo que permitió reducir los niveles de pobreza e indigencia, pero no los de concentración del ingreso.

De 12 países analizados en este informe, la distribución del ingreso en las áreas urbanas mejoró en cuatro de ellos (Bolivia, Honduras, México y Uruguay), en uno se mantuvo (Chile) y en siete sufrió un deterioro (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela).

Lo observado en América Latina en los años noventa confirma la aseveración de que la evolución del crecimiento económico no permite predecir lo que pueda suceder con la distribución del ingreso. Por ejemplo, el crecimiento económico negativo de Venezuela coincidió con una marcada regresividad en la distribución (el índice de concentración de Gini subió de 0.38 a 0.43 entre 1990 y 1997), a la vez que en México se logró una mejora en la distribución (el coeficiente de Gini disminuyó de 0.42 en 1989 a 0.39 en 1996) pese a que en ese período el ingreso per cápita sólo aumentó en promedio un 0.3%, lo que revela que el costo social del escaso crecimiento económico se distribuyó de distinta manera en ambos países. Asimismo, en Chile y Argentina se produjo un crecimiento importante del ingreso per cápita entre los años 1990 y 1996-1997, pese a lo cual en el primero la distribución se mantuvo estable y en el segundo empeoró.

Uruguay ha logrado consolidarse como el país que presenta la mejor distribución del ingreso en América Latina, semejante a la de algunos países europeos, gracias, entre otros factores, al importante papel de las transferencias del sector público, especialmente las ju-

bilaciones y pensiones. Como ya se ha señalado, estas transferencias también fueron relevantes en lo que se refiere a la reducción de la pobreza, en especial en Brasil; pero, en este país no modificaron la pauta distributiva general, porque fueron captadas no sólo por los estratos más pobres sino que, de igual modo, por los no pobres, incluidos los de mayores ingresos.

## Evolución del empleo

**E**n materia de empleo se advierte que aun cuando en América Latina se ha venido reduciendo el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar, esto no se ha traducido en una disminución de la oferta laboral, debido, sobre todo, a la acelerada incorporación de la mujer al mercado de trabajo. En efecto, la tasa promedio anual de crecimiento de la población en edad de trabajar bajó en América Latina de 2.55% en 1985-1990 a 2.48% en 1990-1995, pero a la vez las tasas de participación han aumentado en casi toda la región (sólo declinaron en El Salvador y República Dominicana).

El persistente aumento de la tasa de incorporación de la mujer al mercado laboral ha respondido a dos causas principales. En primer lugar, a la tendencia a una creciente participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida social y, segundo, a la necesidad de contribuir al ingreso familiar. En una situación crítica, como la atravesada por Venezuela, la participación laboral de la mujer se incrementó de manera considerable, pero ello también tuvo lugar en países de crecimiento rápido, como Chile. En el conjunto de la región el aumento de la participación laboral femenina se registró especialmente en los hogares de menores ingresos, en los que se elevó la densidad ocupacional.

En el período mencionado, la fuerza de trabajo creció a una tasa promedio anual de 3.1%; el empleo, a 2.9% y el producto, a 3.2%. Por consiguiente, la productividad del trabajo aumentó sólo un 0.3%. Una pequeña proporción de los empleos generados corresponde a los sectores modernos de la economía, mientras que la gran mayoría se concentra en el sector privado de menor productividad relativa y, en especial, en el área de los bienes y servicios no transables; como ya se ha mencionado, esta heterogeneidad laboral dificulta la superación de la pobreza y una mejor distribución del ingreso. La proliferación de empleos de baja productividad –trabajadores por cuenta propia, asalariados en microempresas, empleados domésticos y trabajadores sin remuneración– ha venido acompañada de falta de protección, contrataciones flexibles a plazo fijo, subcontrataciones y otras modalidades que han aumentado la incertidumbre y la inestabilidad laboral. Cabe subrayar que estos procesos se han producido a pesar de que durante los años noventa el nivel de escolaridad de la fuerza de trabajo siguió en aumento. En cuanto a la composición sectorial del empleo, persiste el descenso de la participación relativa del empleo agrícola y manufacturero y la expansión en el sector terciario (comercio y servicios).

El desempleo decreció desde mediados de los años ochenta hasta principios de los noventa, pero a partir de entonces comenzó a elevarse nuevamente en la mayoría de los países de la región; además, tiende a ser marcado entre las mujeres, los jóvenes y las personas de menores ingresos, aunque en varios países ya está afectando de manera notoria a las de ingresos medios y altos.

La incorporación de los jóvenes al mercado laboral se examina con especial detalle en la presente edición del **Panorama social**, ya que la población de 15 a 24 años de edad repre-

senta del 20% a 25% de la fuerza de trabajo en América Latina. Por encontrarse en la primera etapa de participación en el mercado laboral, son afectados con especial intensidad por las características predominantes de la evolución reciente de ese mercado. El insuficiente dinamismo económico observado en la mayoría de los países y la escasa creación de ocupaciones de alta productividad dificultan una adecuada inserción laboral de los jóvenes, pese a que en promedio tienen un nivel de educación cada vez mayor. Los problemas económicos de los hogares de menores ingresos obligan, en muchos casos, a una precoz incorporación laboral de los jóvenes, que perjudica su continuidad educativa y, por ende, sus posibilidades futuras de trabajo. Además, se ven más afectados que otros grupos por las desfavorables condiciones de trabajo que suelen caracterizar a los empleos de baja productividad y las dificultades para conseguir empleo; la tasa de desocupación de la población activa entre 15 y 24 años representa más de la mitad del desempleo total en las zonas urbanas de América Latina. Debería prestarse atención especial a los jóvenes que no estudian ni buscan trabajo, pues constituyen un grupo muy proclive a desarrollar formas de conducta ligadas a fenómenos de marginalidad, violencia e ilegalidad.

## Tendencias y heterogeneidad del gasto público social

**E**l promedio regional de gasto público social per cápita ascendió en 1996-1997 a 457 dólares de 1997, lo que se compara con los 331 en el bienio 1990-1991. Esto significa una mejoría del 38% en el período y equivale a una tasa anual de crecimiento del orden del 5.5%. Sin embargo, en los dos últimos años (1996-1997), el ritmo de crecimiento ha sufrido una notable desaceleración hasta alcanzar una tasa promedio anual de 3.3%, que corresponde a la mitad de la registrada en el período 1990-1995, que fue 6.4%.

En 14 de 17 países analizados aumentó en los años noventa la cuantía de recursos públicos destinados a los sectores sociales. Destacan por la magnitud del crecimiento Perú, Paraguay, Bolivia y Colombia, países en los que se duplicó con creces el gasto social por habitante entre 1990-1991 y 1996-1997. En Chile, El Salvador y República Dominicana el incremento fluctuó entre 60% y 70%, mientras que en Uruguay ascendió a cerca del 50%. En los restantes seis países en los que se elevó el nivel de gasto social por habitante (Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá), éste osciló entre 15% y 40%. En Honduras y Nicaragua prácticamente se mantuvo el mismo nivel durante el período y en Venezuela se redujo en un 6% (véanse el cuadro 3 y el gráfico 2).

Este incremento fue superior al de la producción, de tal forma que de 1990 a 1997 el gasto social per cápita aumentó significativamente más que el producto por habitante en todos los países analizados que mostraron crecimiento. Mientras que el producto creció predominantemente entre 10% y 30%, el gasto social per cápita se incrementó entre 20% a 70%, y en cuatro países duplicó con creces el nivel de comienzos de la década.

Persiste en la región un alto grado de heterogeneidad en relación con volumen de gasto público que los países destinan a las áreas sociales, aunque el crecimiento de los años noventa la redujo levemente. Esto se debió al muy superior ritmo de aumento del gasto social en los países con menor gasto (Perú, Paraguay, El Salvador, Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua), cuya tasa de variación promedio anual fue 10.7%, que duplica la correspondiente a los países del grupo medio (Colombia, México y

Cuadro 3

TENDENCIAS Y NIVELES DE GASTO PÚBLICO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (En promedios) a/								
País	Gasto social real per cápita (dólares de 1997)		Variación período	Tasa anual de variación	Gasto social / PIB		Gasto social / Gasto público total	
	1990-1991	1996-1997			1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
<b>Gasto social medio-alto y alto</b>	<b>727</b>	<b>975</b>	<b>34.1</b>	<b>5.0</b>	<b>17.5</b>	<b>19.5</b>	<b>58.2</b>	<b>60.8</b>
<b>Coefficiente de variación</b>	<b>0.40</b>	<b>0.38</b>			<b>0.12</b>	<b>0.15</b>	<b>0.14</b>	<b>0.16</b>
Argentina	1 222	1 570	28.6	4.3	17.7	17.9	62.2	65.1
Uruguay	929	1 371	47.5	6.7	18.7	22.5	62.3	69.8
Brasil	821	951	15.8	2.5	19.0	19.8	59.5	59.1
Chile	451	725	60.5	8.2	13.0	14.1	60.8	65.9
Panamá	494	683	38.1	5.5	18.6	21.9	40.0	39.9
Costa Rica b/	445	550	23.6	3.6	18.2	20.8	64.4	65.1
<b>Gasto social medio</b>	<b>267</b>	<b>353</b>	<b>32.3</b>	<b>4.8</b>	<b>7.9</b>	<b>10.5</b>	<b>35.1</b>	<b>43.4</b>
<b>Coefficiente de variación</b>	<b>0.24</b>	<b>0.09</b>			<b>0.13</b>	<b>0.32</b>	<b>0.14</b>	<b>0.16</b>
Colombia	181	391	116.6	13.7	8.1	15.3	29.7	38.2
México	283	352 c/	24.5	3.7	6.5	7.8	41.6	52.9
Venezuela	338	317	-6.1	-1.0	9.0	8.4	33.9	39.0
<b>Gasto social bajo</b>	<b>59</b>	<b>109</b>	<b>83.9</b>	<b>10.7</b>	<b>5.3</b>	<b>7.7</b>	<b>30.3</b>	<b>38.4</b>
<b>Coefficiente de variación</b>	<b>0.21</b>	<b>0.42</b>			<b>0.50</b>	<b>0.25</b>	<b>0.27</b>	<b>0.17</b>
Perú	51	169	229.5	22.0	2.3	5.8	16.7	40.9
Paraguay	55	148	166.8	17.8	3.0	7.9	39.9	47.1
El Salvador	87	147	69.7	9.2	5.4	7.7	21.9	26.5
Bolivia	55	119	118.1	13.9	6.0	12.0	25.8	44.2
República Dominicana	66	107	62.8	8.5	4.5	6.0	36.9	39.0
Guatemala	52	71	37.4	5.4	3.3	4.2	29.8	42.1
Honduras	59	58	-1.7	-0.3	7.8	7.2	33.1	31.9
Nicaragua d/	48	49	2.1	0.3	10.3	10.7	38.3	35.6
<b>Promedio regional</b>	<b>331</b>	<b>457</b>	<b>38.0</b>	<b>5.5</b>	<b>10.1</b>	<b>12.4</b>	<b>41.0</b>	<b>47.2</b>
<b>Coefficiente de variación</b>	<b>1.05</b>	<b>0.99</b>			<b>0.59</b>	<b>0.49</b>	<b>0.36</b>	<b>0.27</b>

Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

a/ Los países se presentan en orden decreciente según el nivel de su gasto social durante el período 1996-1997.

b/ Para el período 1996-1997 sólo pudieron considerarse las cifras correspondientes a 1996, debido a falta de información.

c/ Esta cifra no incluye el gasto en vivienda. Si éste se considera, el gasto social real del período 1996-1997 se sitúa en torno de 446 dólares.

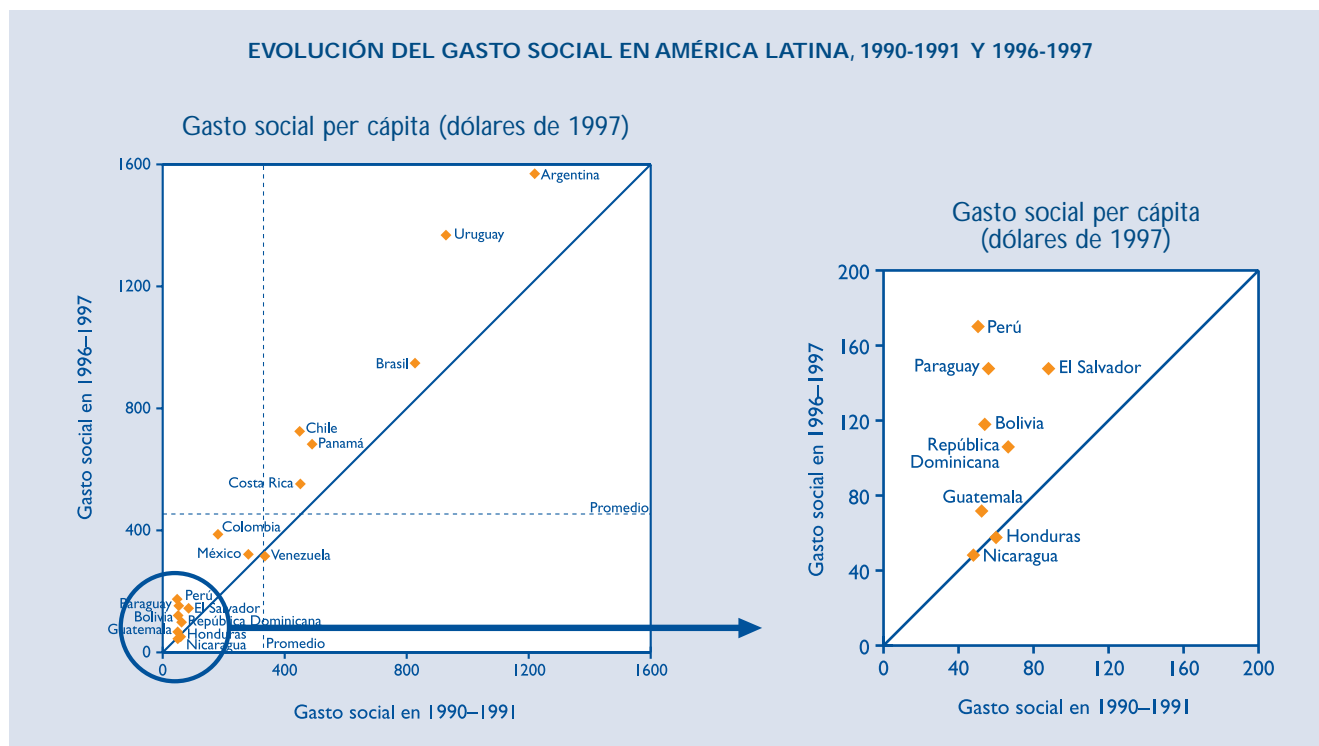
d/ Para el período 1990-1991 sólo pudieron considerarse las cifras correspondientes a 1991, debido a problemas de hiperinflación durante el año 1990.

Venezuela), que fue 4.8%, y la del grupo alto y medio-alto (Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica) que fue 5% (véanse los gráficos 3 y 4).

También importa destacar la elevada heterogeneidad en cuanto al esfuerzo que expresa la relación entre gasto público social y producto de los países, que actualmente varía entre 4% y 23%. A este respecto, los países en los que más aumentó en los años noventa son Colombia (7.2 puntos porcentuales del producto), Bolivia (6 puntos), Paraguay (4.9 puntos), Uruguay (3.8 puntos), Perú (3.5 puntos) y Panamá (3.3 puntos).

Asimismo, los notables incrementos del gasto público social logrados en esta década permitieron que casi tres cuartas partes de los países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay)

Gráfico 2



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

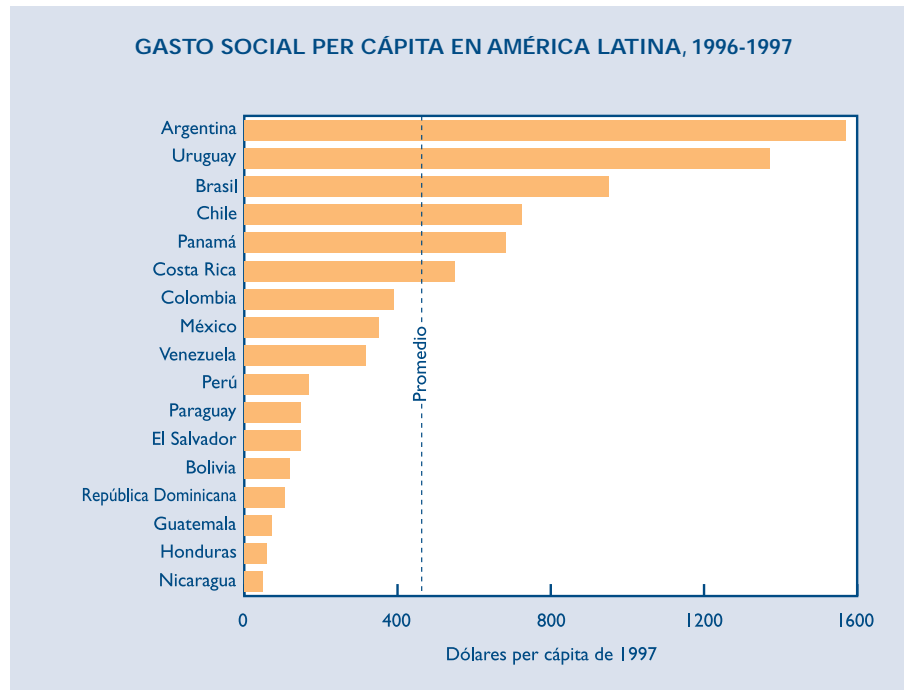
compensaran con creces la disminución registrada durante los años ochenta, por lo cual en 1996-1997 ya superaban el nivel de 1980-1981.

Con respecto a los factores determinantes, cabe señalar que el crecimiento económico explica más de dos tercios del aumento del gasto social per cápita en Argentina, Brasil y Chile. En cambio, en Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú los factores predominantes fueron el incremento de la participación del gasto social en el gasto público total y el aumento de este último en relación con el PIB, que en conjunto explican más del 70% del incremento.

Por lo tanto, las perspectivas de menor crecimiento económico de la mayoría de los países de la región abren un interrogante sobre las reales posibilidades de consolidar los actuales niveles de gasto social, especialmente si se toma en cuenta el papel que dicho crecimiento ha desempeñado en la evolución del gasto en los últimos años.

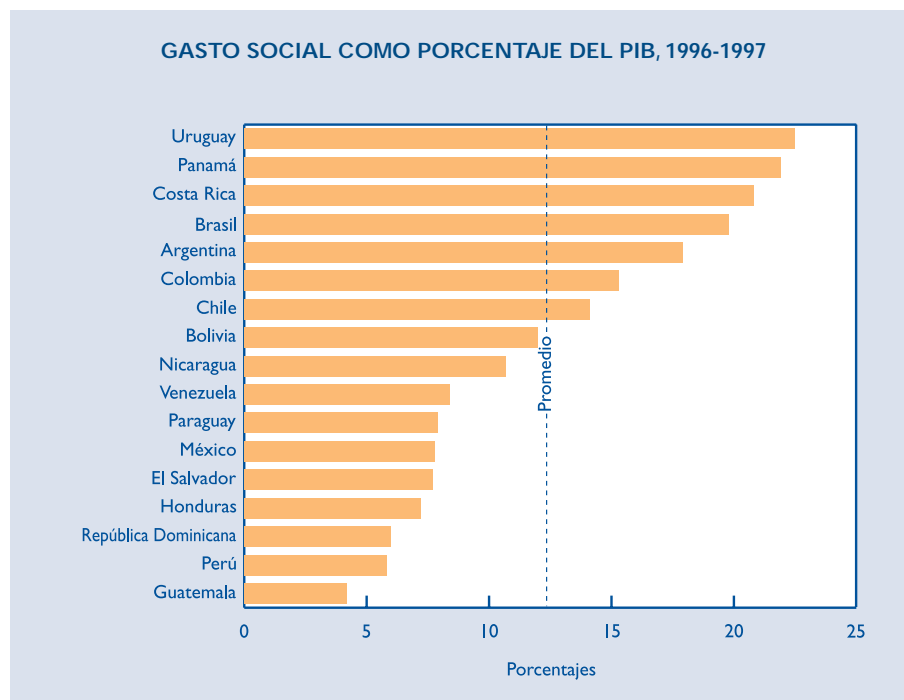
En cuanto a la evolución por sectores del gasto social en el conjunto de la región, contribuyeron en partes similares a su notable expansión en la década tanto los sectores de distribución más progresiva como los de distribución más regresiva del gasto por estratos socioeconómicos. El 44% del incremento corresponde a educación y salud, áreas de gasto más progresivo, cuya incidencia es del 25% y 19%, respectivamente, mientras que el 41% proviene de la seguridad social, sector con gasto regresivo. Sin embargo, el aumento en los países con gasto medio y bajo obedece sobre todo a los sectores globalmente más progresivos –educación y salud–, con un aporte conjunto del 61% del total, mientras que la

Gráfico 3



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

Gráfico 4



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

seguridad social sólo contribuyó un 21%. En cambio, en los países de gasto alto y medio-alto la seguridad social aportó prácticamente el 50% del aumento.

## Gasto público en educación y remuneración de los profesores

Un rasgo sobresaliente de la expansión registrada por el gasto público social en los años noventa es el aumento del gasto en educación, lo que pone en relieve la creciente importancia que los gobiernos están otorgando a la inversión en este campo y la mayor cantidad de recursos financieros que han exigido las reformas educativas iniciadas en varios países. En efecto, entre 1990-1991 y 1996-1997 el gasto en educación como porcentaje del PIB aumentó de 2.8% a 3.7% y en cuanto a gasto por habitante creció en un 40% (de 87 a 122 dólares), como promedio de 15 países. Sólo en dos de ellos (Nicaragua y Venezuela) ese porcentaje se redujo levemente.

La notable expansión del gasto público en el sector considerado se debe en gran parte a la mejora de las remuneraciones de los profesores de la enseñanza primaria y secundaria, que crecieron a un ritmo anual de 3% a 9% entre 1990 y 1997. El esfuerzo realizado en algunos países para reducir la brecha entre las remuneraciones de los maestros y las de otros trabajadores públicos calificados explica entre un 70% y un 80% del incremento del gasto en educación.

Respecto de su nivel, la remuneración promedio de los profesores, expresada como múltiplo del valor de la línea de pobreza per cápita, presenta diferencias apreciables entre los países. En 1996-1997 el salario promedio mensual de los maestros de primaria y secundaria (públicos y privados) en Chile, Costa Rica y Panamá fluctúa entre 6 y 8 veces la línea de pobreza per cápita. En Brasil, Paraguay y Uruguay representa entre 4 y 5 veces esa línea, en tanto que en Bolivia, Ecuador y México corresponde sólo de 2.4 a 3.6 veces dicho valor.

El esfuerzo realizado por los gobiernos para mejorar el salario por hora de los maestros fue notable en Paraguay, Bolivia, Chile y Brasil, países en que éste creció a un ritmo anual de 9.5%, 7.8%, 7.8% y 4.0%, entre 1989-1990 y 1996-1997, respectivamente. En Uruguay, Costa Rica y Ecuador el incremento real fue inferior (2.8%, 1.7% y 0.4% por año, respectivamente), en tanto que en México y Panamá el salario promedio se redujo a una tasa cercana a 1% por año.

Pese a las importantes mejoras salariales que han logrado los docentes en varios países de la región en la presente década, persisten notables diferencias entre su remuneración por hora y la de otros asalariados con un nivel de educación similar. Con la excepción de Costa Rica, en todos los países analizados los profesores de primaria y secundaria perciben un salario promedio por año de estudio muy inferior al de los otros profesionales y técnicos asalariados. En Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay es de un 25% a un 30% más baja, y en Bolivia, Chile y Ecuador de 35% a 50% menor. En Costa Rica, en cambio, la remuneración media por año de estudio del total de los profesores no difiere de la que perciben los profesionales y técnicos.

La vulnerabilidad económica y la condición de pobreza que afecta a los profesores en los países de la región están en directa relación con la magnitud de la pobreza en estos paí-

ses. En efecto, en los que presentan una mayor incidencia de pobreza, una proporción elevada del total de los profesores vive en hogares pobres o de alta vulnerabilidad económica, con un ingreso familiar extremadamente bajo, inferior a dos líneas de pobreza por miembro, lo que dificulta la provisión de una enseñanza de mejor calidad, objetivo prioritario de las reformas educativas.

Es así como en Bolivia y Ecuador el porcentaje de profesores de la enseñanza primaria y secundaria que viven en hogares pobres alcanza un nivel elevado, cercano a 30% en ambos países. Esta cifra varía de 5% a 11% en Brasil, México y Paraguay, en tanto que en Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay es inferior a 2%. Sin embargo, estas cifras aumentan considerablemente cuando se trata de hogares de ingreso muy bajo y cuya condición puede calificarse de alta vulnerabilidad desde el punto de vista de los recursos necesarios para su sostenimiento. En cuatro países (Bolivia, Ecuador, México y Paraguay) entre el 35% y el 40% de los profesores reside actualmente en hogares vulnerables. En Brasil ese porcentaje se acerca al 20% y en Chile, Costa Rica y Panamá es de alrededor del 10%. Sólo en Uruguay el porcentaje del total de maestros que viven en hogares con ingreso por miembro por debajo de dos líneas de pobreza es inferior a 5%.

## Metas del UNICEF en favor de la infancia para el año 2000

**E**l examen de los avances logrados entre 1990 y 1997 en materia de acceso y término de la educación primaria en países latinoamericanos indica que, a pesar de las elevadas tasas globales de matrícula en ese ciclo, persistirán en el año 2000 importantes rezagos en las zonas rurales. En cambio, en las zonas urbanas se habrá logrado, en muchos casos con holgura, que más del 80% de las niñas y niños completen el cuarto grado y que más del 70% terminen el ciclo primario.

En lo que se refiere a equidad en el logro de las metas educacionales, se observa que a fines de los años noventa se reducirán levemente las diferencias de acceso, eficiencia y término de la educación primaria entre distintos estratos socioeconómicos urbanos. Sin embargo, los niños y niñas pertenecientes al 25% de hogares de menores ingresos seguirán presentando importantes rezagos con respecto al promedio y en comparación con los niños de hogares de más altos ingresos. Cabe destacar que los países que hoy presentan los niveles más elevados de desigualdad en la distribución del ingreso son los mismos que en el año 2000 se encontrarán más distantes de alcanzar las metas de acceso universal, y término del cuarto grado de la educación primaria, particularmente en sus zonas rurales.

Por otra parte, en cuanto al acceso a servicios básicos en el año 2000, una significativa mayoría de países lograrían reducir en 25% o más la población sin acceso a agua potable en las áreas urbanas, mientras que sólo la mitad de ellos alcanzarían a reducir en 17% o más la población sin acceso a saneamiento básico. Sin embargo, continúa pendiente la disminución del enorme rezago que en ambos ámbitos sufre la población rural. Además, en casi todas las áreas urbanas analizadas habría que mejorar sustancialmente el alcance del saneamiento adecuado y en un tercio de los casos resultan también necesarios importantes avances en la provisión de agua potable.

Asimismo, cabe hacer notar que mientras en las áreas urbanas de la mayoría de los países se atenúan las diferencias entre estratos socioeconómicos en el acceso al agua potable, en

materia de alcantarillado la mejora en términos de equidad es menor. De hecho, la situación del 25% de hogares con menores ingresos mejoró en mayor medida que la del total de hogares urbanos en más de tres cuartas partes de los países analizados respecto del agua, y sólo en la mitad de los casos respecto del alcantarillado.

## Fenómenos que limitan las oportunidades de bienestar de niños, niñas y adolescentes

### a) Trabajo infantil

En lo que va transcurrido de la década, sólo en algo más de la mitad de los países ha disminuido la proporción de adolescentes que trabajan, mientras que en un tercio de ellos se acentuó este fenómeno que hipoteca notablemente el capital humano y las oportunidades de bienestar futuro de los jóvenes. La evolución resulta todavía menos favorable en el caso de los niños de hasta 14 años, aunque con niveles más bajos de participación laboral que los adolescentes de 15 a 17 años. En síntesis, sólo un tercio de los países registran descensos simultáneos con relación al trabajo de niños y niñas y de adolescentes.

### b) Adolescentes que no estudian y desempeñan actividades domésticas en sus hogares

Si bien en las áreas urbanas la mayoría de los países registran una baja de la proporción de las adolescentes que no estudian ni se incorporan al mercado laboral y, en cambio, se dedican exclusivamente a los quehaceres domésticos en sus hogares, el avance es menor en las zonas rurales. Además, cabe advertir que en 1997 prácticamente en la mitad de los países entre un 15% y 25% de las jóvenes de áreas urbanas se encuentran en esta limitante situación, y los porcentajes ascienden a niveles del 25% al 50% en el caso de las que viven en áreas rurales.

### c) Maternidad en la adolescencia

Durante el transcurso de la presente década se mantiene invariable la elevada magnitud de la maternidad en la adolescencia que registra la mayoría de los países. A nivel nacional, entre un 20% y un 25% de las mujeres han tenido su primer hijo antes de los 20 años, índice que alcanza al 30% de las que viven en áreas rurales y del 15% al 20% de las que viven en ciudades.

## Agenda social: Seguridad ciudadana y violencia

Existe una percepción de inseguridad ciudadana cada vez más generalizada en la población latinoamericana, que tiene una base real en el aumento de los hechos delictuales y de violencia, pero que también ha sido incentivada por la amplia cobertura recibida en los medios de comunicación.

La violencia tiene múltiples causas y dimensiones, en las que confluyen circunstancias individuales, familiares y sociales que inciden en los patrones de conducta doméstica y social. Los procesos de rápida modernización y mercantilización que provocan incertidum-

bre, así como los efectos de la exposición a la violencia en los medios de comunicación de masas y los períodos de posguerra registrados en varios países, configurarían un contexto social propicio para la acentuación de la inseguridad ciudadana. Es probable que esta situación se agrave, como consecuencia de la desconfianza en los controles institucionales y la sensación de que hay un recrudecimiento de la corrupción.

La acostumbrada asociación de la violencia con la pobreza resulta engañosa, ya que las condiciones de pobreza y desigualdad deben darse conjuntamente con otros factores sociales para traducirse en un aumento de la violencia y, por ende, de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, no se desconoce que existe una relación entre desempleo y violencia y que la violencia, a su vez, genera condiciones de empobrecimiento en los países. Las víctimas de la violencia intrafamiliar son mujeres y niños, y los agresores son hombres de diversas edades y estratos socioeconómicos, en tanto que los implicados en los homicidios son hombres jóvenes, de estrato socioeconómico bajo. La seguridad, al igual que el ingreso, es un bien cuya distribución no resulta equitativa, tanto debido a la cobertura de la protección como a las posibilidades de acceso a la seguridad pública y privada. En las nuevas modalidades de violencia en la región se mezclan la violencia política y la delictual. Asimismo, se observa un aumento del grado de violencia ejercida por los delincuentes, que en muchos casos obedece al consumo de drogas y la disponibilidad de armas de fuego. Surgen también formas de violencia relacionadas con el crimen organizado, el narcotráfico, y el tráfico de personas y de armas.

La violencia provoca destrucción del capital físico, humano y social, como asimismo de la capacidad gubernamental para enfrentarla. Los cálculos de los costos económicos de la violencia son relativamente recientes y su objetivo es dar un fuerte respaldo a la voluntad política, tanto a nivel internacional como nacional, de diseñar programas eficaces para enfrentar dicho flagelo. Si bien constituyen un indicador importante, la falta de estadísticas adecuadas limita su confiabilidad. Los países latinoamericanos no disponen de indicadores sistemáticos, continuos y confiables sobre violencia y seguridad ciudadana, y faltan instancias nacionales que centralicen, sistematicen y consoliden la información.

Las autoridades locales, los gobernadores y los alcaldes de las principales ciudades latinoamericanas han identificado como principales problemas de seguridad ciudadana los homicidios, los robos y el tráfico y consumo de drogas; también preocupan el aumento de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Las medidas puestas en prácticas para ofrecer una mayor seguridad ciudadana pueden agruparse en tres categorías: preventivas, de control y mixtas; estas últimas han sido las más exitosas, dado el carácter multidimensional del fenómeno. Junto con las medidas de control y los distintos niveles de intervención preventiva primaria o secundaria, debe tenerse en cuenta la necesidad de una coordinación interinstitucional, la producción constante de estadísticas continuas y la cooperación activa de la comunidad.