

Sección I

POBREZA Y GASTO FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA



1. La magnitud de la pobreza en la región

La magnitud de la pobreza de América Latina en los últimos decenios ha permanecido en niveles sumamente elevados, de entre el 40% y el 48% de la población regional. El punto más alto se alcanzó en 1990, al final de la llamada “década perdida”. Menos de la mitad, entre el 18% y el 21% de los latinoamericanos, han vivido en situación de pobreza extrema, o indigencia, esto es, no han logrado satisfacer con sus ingresos necesidades mínimas de alimentación.²

La última estimación de pobreza realizada por la CEPAL con base en las encuestas de ingreso/gasto de los hogares de los países fue alrededor de 1999. El 44% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza (el 19% en pobreza extrema). En las áreas urbanas, donde viven aproximadamente tres cuartas partes de los latinoamericanos, la incidencia fue relativamente menor (37%) respecto de las zonas rurales, donde este porcentaje fue mucho mayor, pues llegó al 64%.

2. La niñez y la adolescencia desproporcionadamente pobres

El ingreso medio de cada país y las disparidades en su distribución entre los distintos estratos de la población contribuyen a configurar los niveles nacionales de pobreza. Dentro de cada hogar resulta determinante la situación de empleo de su jefe y de los contribuyentes

secundarios. Entre otros factores, también influye en este indicador la relación entre los miembros de hogar que aportan sus ingresos y los dependientes, como la población infantil y los adultos mayores. Así, se comprueba que los hogares con más niños son más

² Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina*, diversos años.

pobres, y los hogares más pobres son los que más niños tienen.³ En 1999, por ejemplo, la proporción de los niños de 0 a 12 años en situación de pobreza resultó ser de 59% (51% en las ciudades y 80% en el campo), más alta que el promedio regional de 48%. Si se considera la población de 0 a 19 años, que incluye también a los adolescentes y que se acerca más a la población que cubre la Convención sobre los Derechos del Niño, este porcentaje se modera ligeramente, a 56%. Esto significa que más de la mitad de los niños de la región son pobres: el 48% en áreas urbanas y el 77% en las rurales (en 1999). Durante la última década hubo una pequeña disminución del número de infantes de 0 a 5 años en situación de pobreza (de 37.4 millones en 1990 a 35.6 millones en 1999). En cambio, se registró un aumento (de 41.6 millones en 1990 a 43.7 millones en 1999) de la pobreza en el grupo etario de 6 a 12 años y un incremento mayor (de 31.5 millones a 34.8 millones entre los mismos años) de adolescentes pobres de 13 a 19 años.

Si estos mismos porcentajes se aplicaran a la población estimada para la región en 2002,⁴ esto daría como resultado poco más de 220 millones de latinoamericanos pobres (87 millones de indigentes). Alrededor de 140 millones corresponden a la población urbana y 80 millones a la rural. Igualmente, de manera preliminar, se calcula que cerca de 83 millones de ellos corresponden a niños de 0 a 12 años, o bien, casi 120 millones corresponden a niños y adolescentes de 0 a 19 años que se encontrarían en situación de pobreza en 2002.

La incidencia de la pobreza varía enormemente de un país a otro. Así, Uruguay, Costa Rica, Argentina⁵ y Cuba⁶ se cuentan entre los de menor incidencia, y en el otro extremo, se ubican Honduras, Nicaragua y Ecuador. En estos últimos, la pobreza llega a afectar a 80% de la población infantil en las ciudades y a 90% en el campo, como ocurre en el caso de Honduras.⁷ Incluso en los países de menor pobreza de la región, según datos de

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA, POR GRUPOS DE EDAD

	Regional	Urbano	Rural
	Porcentajes (1999)		
Población total	44	37	64
0-12 años	59	51	80
13-19 años	51	43	74
20 y más años	35	30	52
	Millones de personas (estimación a 2002) a/		
Población total	220	140	80
0-12 años	82	50	32
13-19 años	36	23	13
20 y más años	102	67	35

Fuente: CEPAL, sobre la base de la encuesta de hogares de los países.

a/ Cifras estimadas a 2002, sobre la base de la incidencia de pobreza de 1999.

³ La relación entre el número de menores de 13 años dependientes y el número de activos en distintos países resulta ser de 2 a 1 entre el quintil inferior de ingresos de la población y el quintil superior. Véase UNICEF, CEPAL SECIB (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* (LC/G.2144), CEPAL, Santiago de Chile, septiembre, recuadro IV.I.

⁴ No se dispone todavía de los resultados para años más recientes de las encuestas levantadas por los países y procesadas por la CEPAL con su propia metodología de cálculo. En esta estimación gruesa y preliminar, a los resultados de 1999 se aplicó un crecimiento anual de la población de 1.5% sin modificar la magnitud de pobreza, atendiendo al hecho de que se han dado consecutivamente fases de crecimiento y retraimiento económicos.

⁵ Las cifras correspondientes a 1999, obviamente, no recogen el impacto de la grave crisis que desde fines de 2001 ha afectado a Argentina.

⁶ La CEPAL no ha incluido a Cuba todavía en sus estimaciones de pobreza; sin embargo, fuentes de ese país ubican la incidencia de la pobreza en 15% de los hogares, siendo en inexistente la población en pobreza extrema o indigencia.

⁷ Otras fuentes, como el Banco Mundial, que se basan en distintas metodologías de cálculo, coinciden aproximadamente con estos niveles de pobreza.

1999, la población infantil urbana que no alcanza una canasta mínima para cubrir sus necesidades esenciales oscila ente alrededor de 20% en Uruguay y 40% en Argentina.

Los pobres quedan frecuentemente “atrapados” en la pobreza. Cada vez que ésta aumenta, por los mismos

daños que produce, se tarda mucho tiempo en recuperar o regresar a la situación original. En los niños se generan daños irreparables, ya que se ven expuestos a la desnutrición, deben abandonar sus escuelas y muchas veces realizar trabajos peligrosos. Esto confirma la gravedad del problema de la niñez en pobreza y la necesidad de emprender acciones urgentes.

3. El empleo y los salarios dignos como factores determinantes para salir de la pobreza

Es evidente que en la conformación de la pobreza, confluyen factores determinantes vinculados al modelo de desarrollo macroeconómico, que se reflejan en la productividad media de la economía y la estructura distributiva.⁸ También influyen factores sociales, relacionados con la inversión en educación y formación laboral y con la eficiencia y cuantía del gasto social. Cabe considerar asimismo determinantes demográficos y culturales, en que la situación de pobreza está condicionada por el número de dependientes en un hogar, las tasas de fecundidad, de embarazo adolescente y las inequidades de género, entre muchos otros.

Se estima que los ingresos del hogar están determinados en un 80%, en promedio, por los ingresos del trabajo.⁹ Por consiguiente, los ingresos familiares

dependen fundamentalmente de la inserción ocupacional del jefe, o de la jefa de hogar; si tiene empleo o no, y de qué calidad; si se desempeña en el mercado laboral formal o informal, como asalariado público o privado, como trabajador por cuenta propia, etc.

El desempleo urbano se incrementó en la región durante el decenio de 1990 de 5.7% a 8.4%,¹⁰ y los períodos de desempleo se hicieron más prolongados, factores que determinaron un agravamiento de la pobreza. Por otra parte, se sigue ampliando la tasa de informalidad del empleo. De cada 10 nuevos empleos creados en la mencionada década, siete de ellos surgieron en el sector informal, donde se perciben menores salarios, no se goza de beneficios sociales y se expone la salud a mayores riesgos.¹¹

4. Los bajos salarios y el desempleo adulto, factores determinantes del trabajo infantil

La marcada depresión de los salarios en muchos países ha determinado que las remuneraciones mínimas

legales sean insuficientes para sostener a las familias de los trabajadores, que cada vez se sumen más en

⁸ En América Latina, las nuevas políticas económicas emanadas del Consenso de Washington tuvieron un efecto mínimo en cuanto a mejorar los ingresos de los pobres. Véase UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia, 2002*, pág. 63.

⁹ El 20% restante lo constituyen los ingresos de capital y las transferencias en forma de pensiones para los estratos de mayores ingresos, y la remesas de los migrantes del exterior y transferencias en forma de subsidios para sectores de menores ingresos provenientes principalmente del gasto público social. Véase UNICEF, CEPAL, SECIB (2001), *Construir equidad desde la infancia...*, *op. cit.*, pág. 109.

¹⁰ Promedio ponderado para toda América Latina, sin incluir el Caribe; Véase OIT (2002), *Panorama laboral 2001*.

¹¹ El sector informal es ya mayoritario para las mujeres (50.3%), aunque aún no para los hombres (44.5%). Su tendencia es tal que estaría

situaciones de pobreza. La estrategia para enfrentar estas carencias consiste en aumentar el número de contribuyentes al ingreso familiar. En esta situación se cuentan los asalariados de las micro y pequeñas empresas más pobres, así como los autoempleados, la mayoría en el sector informal. En la calidad de esta inserción influyen los pocos años de instrucción así como el conocimiento y la capacitación de los aportantes de ingreso del hogar. La participación de las mujeres en el ingreso familiar ha crecido sostenidamente en todos los países, lo cual sería altamente positivo si sus remuneraciones por trabajo igual fueran equivalentes a las de los varones, ya que las diferencias en la actualidad oscilan en alrededor de 30%.

El pago al trabajo infantil suele castigarse incluso en mayor proporción que el salario de las mujeres. Una contribución al ingreso del hogar de parte de niños y adolescentes, y de adultos mayores, suele darse como familiares no remunerados, lo que constituye una de las categorías ocupacionales con mayor incidencia de pobreza. En definitiva, el trabajo infantil no logra sacar a una familia de la pobreza y, por el contrario, condena al niño o la niña trabajadora a la pobreza futura. La CEPAL ha advertido que los trabajadores que no alcanzan a completar la secundaria tienden a ganar entre 10% y 40% menos que quienes la completaron.

Muchas niñas de las áreas rurales desde temprana edad deben acarrear leña, o traer agua, realizar labores de pastoreo, así como cuidar a sus hermanos menores y/o a niños ajenos, iniciando así su “segunda jornada”. A los varones frecuentemente se les compromete prematuramente en arduas labores agrícolas, y en ocasiones mineras y de la construcción, con riesgos para la salud. Éstas son ya formas de inserción fuera de los

lazos familiares, sobre todo en las ciudades, donde se facilitan las ocupaciones informales de ínfima productividad, además de ser mayores las posibilidades de mendicidad y de caer en redes ilegales, en particular de pornografía y prostitución.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se estima para América Latina (exceptuando el Caribe) que a fines de la década de 1990 habría alrededor de 7.6 millones de niños y niñas entre los 10 y los 14 años de edad que trabajan. Si se incluyen a quienes se desempeñan en labores domésticas remuneradas y los trabajadores menores de 10 años, se estima que los menores de 15 años incorporados al mercado laboral suman entre 18 y 20 millones. Los países con mayores tasas de trabajo infantil son Bolivia, Brasil, El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana.

En consecuencia, tiene una alta prioridad combatir las peores formas de trabajo infantil (esclavitud, conflictos armados, actividades ilegales y peligrosas, así como otras modalidades intolerables de trabajo) y adoptar medidas drásticas, incluyendo graves sanciones penales para los empleadores. En este sentido, es imprescindible identificar las causas globales, nacionales y locales que generan el trabajo de menores y erradicarlas con el máximo compromiso político. Por ello, no basta con retirar a niños, niñas y adolescentes del trabajo; se impone llevarlos a la escuela para que allí puedan tener una vida más segura, de mayores satisfacciones y con oportunidades futuras, además de buscar soluciones alternativas para compensar la pérdida de ingresos de los hogares. Por otra parte, la escuela debe ofrecer educación de calidad y de pertinencia a la realidad en que se desenvuelven.

5. Más allá del trabajo infantil

La pobreza no sólo afecta a la niñez mediante formas prematuras y abyectas de inserción laboral que constituyen lo que el UNICEF ha descrito como “infancia

robada”. La pobreza descarga sus mayores perjuicios en hogares desintegrados, en niños no reconocidos, en quienes sufren abandono afectivo, en las víctimas de

próximo a serlo en pocos años (actualmente el total es ya de 46.9%). Véase OIT, *Ibidem*. Estas mismas cifras en 1990 eran de 47.4% y 42.8%, respectivamente.

distintas formas de violencia y abusos sexuales intrafamiliares, en los que están expuestos a violencia de la calle, al pandillerismo, a la drogadicción, a la explotación sexual, y al maltrato y discriminación. No son estas patologías sociales exclusivas de los hogares más pobres y vulnerables -algunas de ellas no conocen diferencias de estratos sociales-, pero sí es en éstos donde cobran una dimensión mucho mayor.

Por razones de género, la suerte de los niños y de las niñas necesariamente varía. También se advierten diferencias entre áreas urbanas y rurales, por regiones geográficas y países; entre etnias o culturas. Por ese motivo, es acertado emprender acciones específicas en cada caso. No es sólo el gasto social y la orientación y eficiencia de las políticas públicas que atienden diferenciadamente a estos sectores, sino que son los

propios ingresos familiares -a su vez, determinados por estas diferencias- los que las reproducen, dentro del “círculo vicioso de la pobreza”. La provisión de servicios básicos urbanos, en detrimento de áreas rurales y apartadas, a veces inaccesibles, genera en sí disparidades abismales de esperanza de vida al nacer. Además, por una acendrada cultura machista, las expectativas son mayores respecto del niño que de la niña. En consecuencia, el trato de ambos también es diferente, y ello refuerza las disparidades. Si bien el acceso a la higiene, la nutrición, la salud y la escuela -que tienden a cubrir crecientemente los gastos sociales básicos- forman parte del síndrome de la pobreza, la falta de un apellido, de una identidad, de una nacionalidad, de justicia, de participación ciudadana, en suma, de visibilidad social, son elementos que configuran una débil inserción en la sociedad.

6. La transmisión intergeneracional de la pobreza

El trabajo infantil y las causas que lo determinan perpetúan el círculo vicioso de la pobreza. Por una parte, un área de atención que combate ese flagelo es la generación de empleos de calidad para adultos, y ello podría evitar el trabajo infantil. Por otra parte, es esencial obstruir y eliminar los canales de transmisión intergeneracional de la pobreza. La desigualdad distributiva y los niveles de pobreza son inherentes a la concentración de capital físico, financiero y educativo, entre otros factores de orden demográfico y cultural adversos a los hogares pobres. Los sectores de bajos ingresos tienen escaso o nulo capital físico, y vender su mano de obra se constituye en el único activo disponible para ellos. Por consiguiente, su único potencial sería adquirir las habilidades para desempeñar su trabajo más productivamente.

Resulta evidente que la inversión en educación y en habilidades laborales es un área estratégica de acción, por su papel privilegiado en la tarea de interrumpir la transmisión de la pobreza de padres a hijos y en mejorar las oportunidades de bienestar futuro. Como se advierte, previo a la inserción escolar existen muchos obstáculos

a vencer, como la salud y alimentación de la madre y su atención en el parto, la planificación familiar, las condiciones sanitarias y alimenticias en los primeros años de vida del infante. También arroja un elevado rendimiento social la educación preescolar o parvularia, sumamente descuidada en la región por parte de los programas públicos de enseñanza.

A pesar de significativos logros en materia de cobertura de educación básica en la región, aún se requieren esfuerzos para lograr una cobertura universal. Cabe subrayar al mismo tiempo que la calidad de esa enseñanza, su pertinencia para el mundo laboral y su rendimiento, muestran severas deficiencias en la mayoría de los países. Las altas tasas de deserción de niños que no llegan al quinto grado reflejan en parte esta situación, por supuesto, en unos países más que en otros. Sin embargo, después de la educación básica, en la mayoría de los casos es necesario ampliar la cobertura de la educación media, y también su calidad. La educación técnica, escuelas de artes y oficios y centros de capacitación para el trabajo cobran particular importancia en este contexto.

7. El bono demográfico

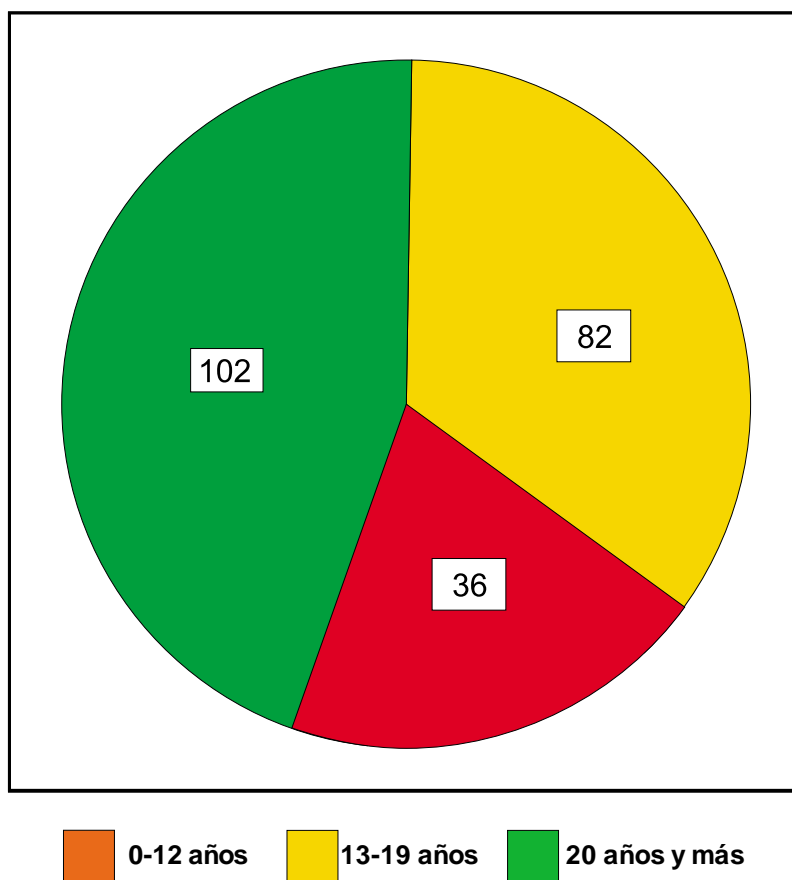
En la región latinoamericana y caribeña, la transición demográfica continúa su curso, aunque con avances diferenciales en los distintos países. Países con transición avanzada -Uruguay, Cuba y Argentina- muestran ya un sensible proceso de envejecimiento, aunque en los restantes predomina todavía la población infantil, sobre todo en los de transición más tardía -Haití y Bolivia-, seguidos de países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

Se dice que el llamado “bono demográfico”,¹² que resulta de la baja de la fecundidad en condiciones de un todavía incipiente envejecimiento de las sociedades, ofrece una situación privilegiada de mejoría de las condiciones de vida de los hogares. Esto se debe a que

durante algunos decenios habría una mayoría de población en edad productiva con una menor carga de dependencia que puede aportar sus excedentes y su capacidad creativa a garantizar el bienestar y los derechos del conjunto de la sociedad. Este fenómeno demográfico, que ocurre una sola vez en la historia de una sociedad, podría constituirse en la mayor oportunidad para lograr un futuro de prosperidad y justicia. Con todo, el aprovechamiento de esta oportunidad futura exige invertir en la presente generación de niños y jóvenes. Caso contrario, sus capacidades potenciales no se desarrollarán, afectándolos severamente de inmediato y limitando además su potencial con serias consecuencias sociales futuras.

¹² Véase FNUAP (1998), *Estado mundial de la población*.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE A 2002, POR GRUPOS DE EDAD
(Millones de personas)

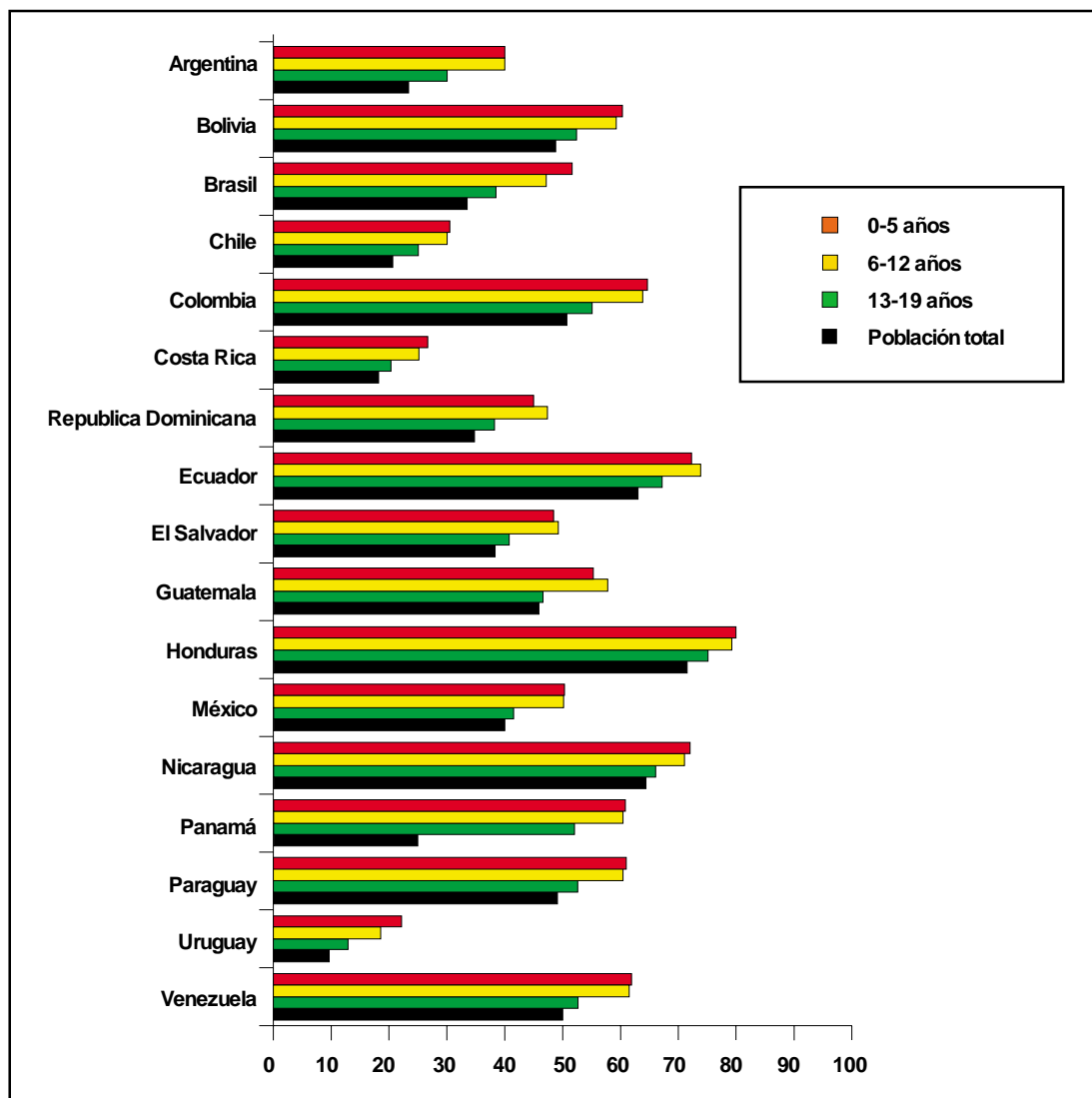


Fuente: CEPAL, sobre la base de las encuestas hogares de los países.
Proyecciones sobre la incidencia de pobreza de 1999.

Gráfico 2

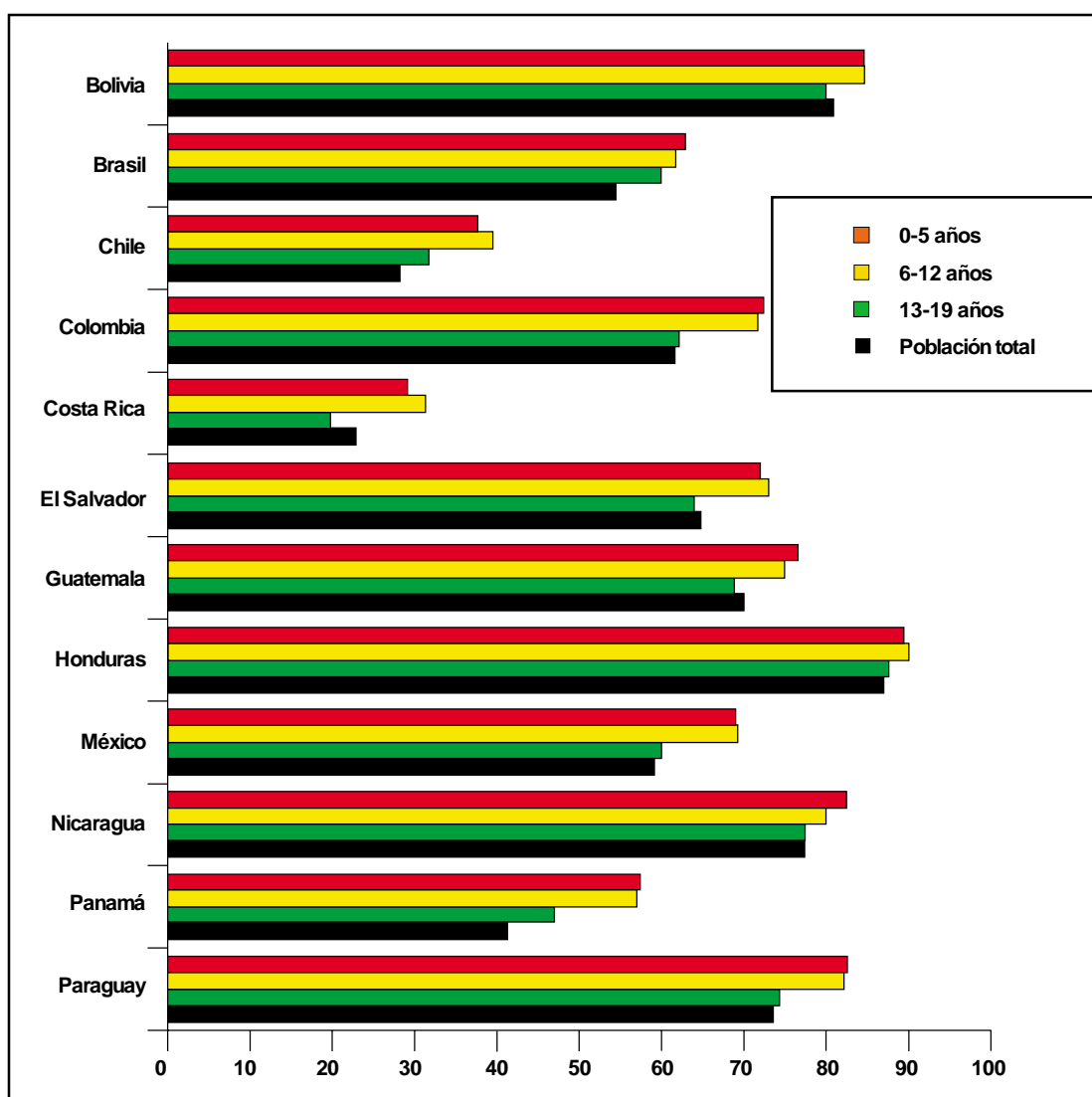
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA POR GRUPOS DE EDAD, 1999

(Porcentajes)



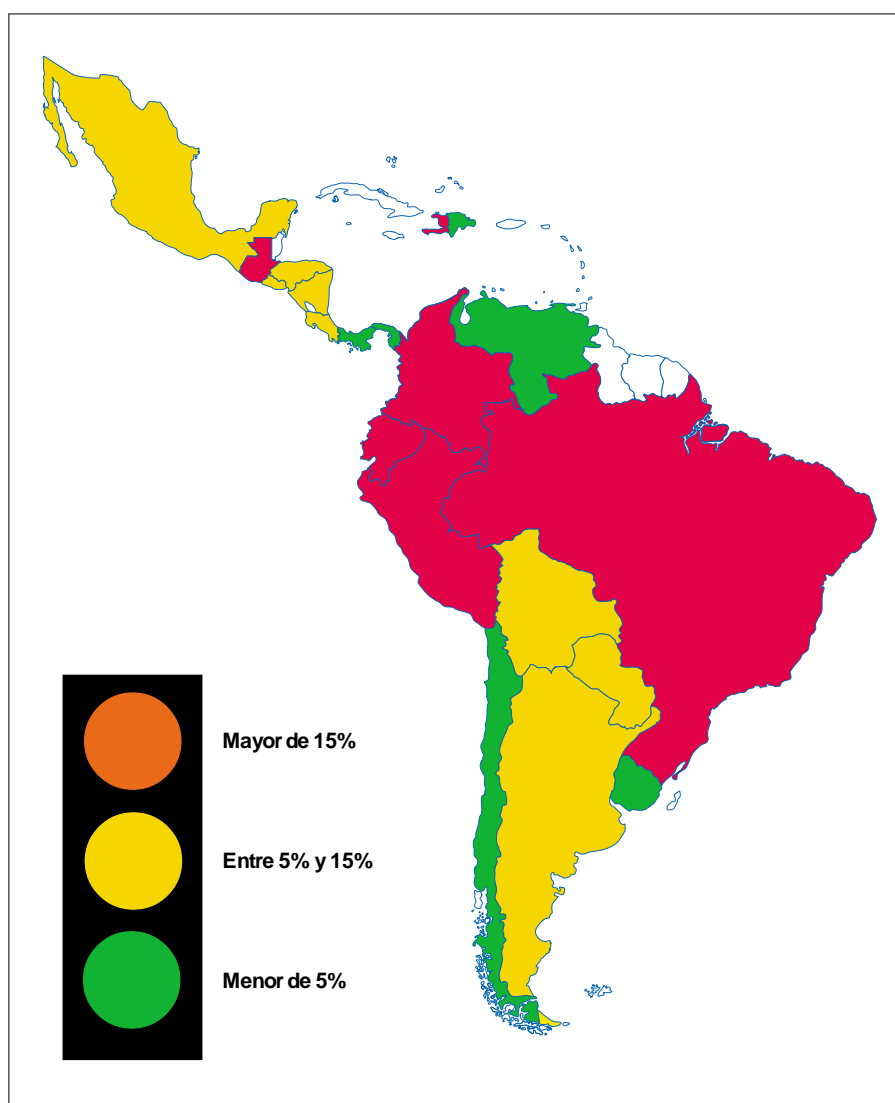
Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000*

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA RURAL POR GRUPOS DE EDAD, 1999
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000*

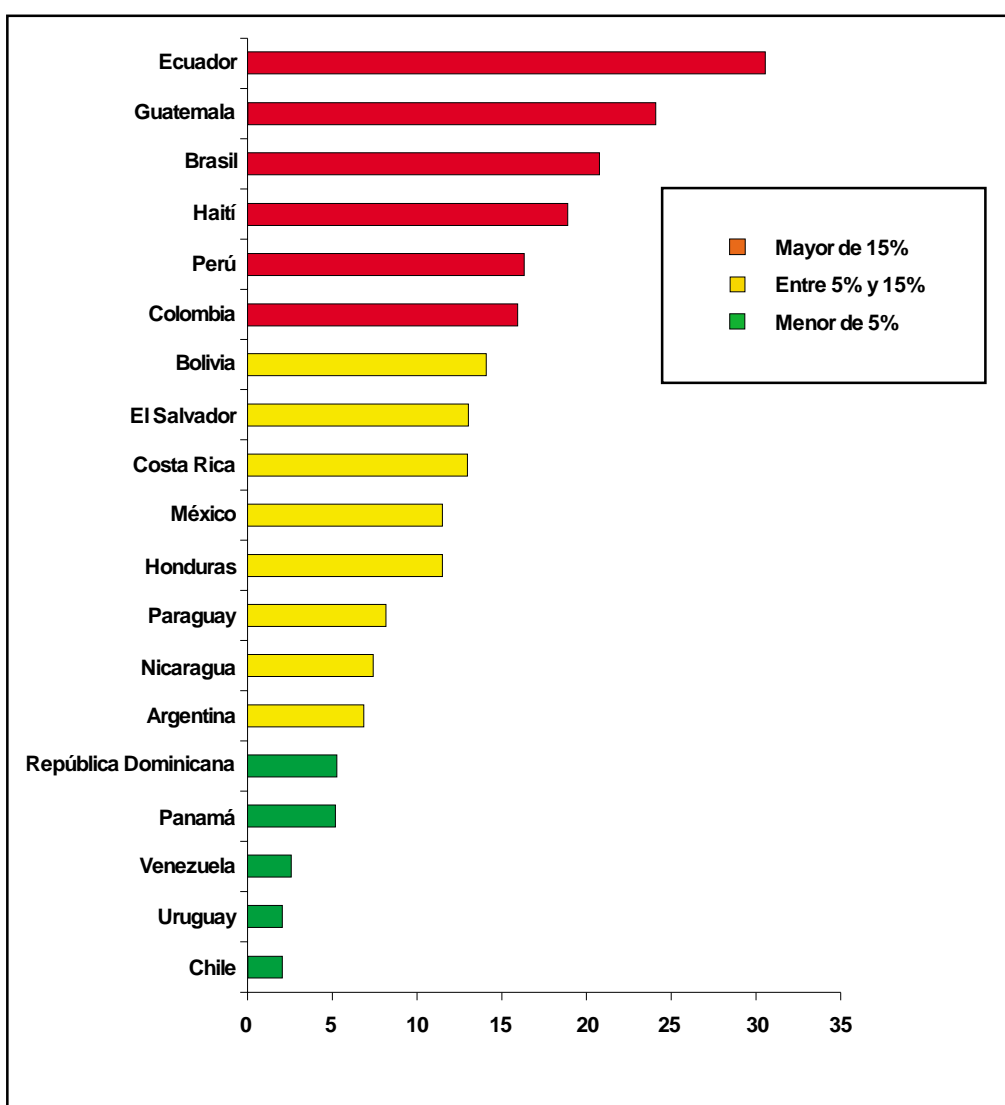
Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INCIDENCIA DE TRABAJO
INFANTIL (ENTRE 10 Y 14 AÑOS), 1996
(Porcentajes)



Fuente: OIT, sobre la base de encuestas de hogares y censos de población.

Nota: Costa Rica PEA infantil 12-14 años; Chile, Colombia y Perú PEA 6-14 años.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INCIDENCIA DEL TRABAJO
INFANTIL (ENTRE 10 Y 14 AÑOS), 1996
(Porcentajes)



Fuente: OIT, sobre la base de encuestas de hogares y censos de población.
 Nota: Costa Rica PEA infantil 12-14 años; Chile, Colombia y Perú PEA 6-14 años.